

ÖREBRO UNIVERSITET  
Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete  
Socionomprogrammet  
Socialt arbete, C  
C-uppsats, 15 hp  
Ht 2014

## **Frivilligorganisationer som exekutörer av sociala insatser**

---

- en kvalitativ studie om driftsformen för projektet Bostad Först i Örebro Kommun

**Författare:**

Greta Adamson  
Carolina Meier Kjellström

**Handledare:**

Pia Aronsson

ÖREBRO UNIVERSITET

Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete

Socionomprogrammet

Socialt arbete, C

C-uppsats, 15 hp

Ht 2014

## SAMMANFATTNING

Bostad Först är ett koncept som introducerades i Sverige 2009 och har bedrivits som projekt i Örebro sedan 2013. Örebro är den enda kommunen i Sverige som valt att lägga huvudansvaret för projektet på frivilligorganisationer istället för på det offentliga. Detta är en kvalitativ studie med ett socialkonstruktivistiskt förhållningssätt vilken är genomförd via semistrukturerade intervjuer med personer som är eller har varit involverade i projektet Bostad Först i Örebro. Studien ämnar visa på vad som möjliggjort för Örebro Kommun att lägga över ansvaret för projektet på det civila samhället samt vad denna driftsform innebär för hur projektet bedrivs och för de hemlösa. Slutsatser i studien påvisar att det finns stora fördelar med den aktuella driftsformen, till stor del på grund av att den ideella sektorn kan arbeta med mindre restriktioner vilket har fördelar både för projektets utvecklingsarbete samt för en ökad förståelse för den marginaliserade gruppen hemlösa. Möjliggörandet av ansvarsförskjutningen grundar sig även i det starkt etablerade samarbete som finns i Örebro Kommun mellan den offentliga och den ideella sektorn, vilket i sin tur kan förstås med ett historiskt perspektiv gällande hur det civila samhällets position förändrats och vuxit fram.

**Nyckelord:** Bostad Först, hemlöshet, det civila samhället, frivilligorganisationer, sociala insatser, driftsform, välfärdstriangeln, byråkrati, New Public Management.

ÖREBRO UNIVERSITY  
Department of law, psychology and social work  
The social work program  
Social work, C  
Essay, 15 credits  
Autumn 2014

## ABSTRACT

Bostad Först (Housing First) is a concept which was introduced in 2009 in Sweden and in the municipality of Örebro it is an ongoing project since 2013. The municipality of Örebro is also the only one, so far, putting the main responsibility on the Non-Governmental Organisations [NGO] instead of the public. This is a qualitative research study with a social constructivism approach and it is conducted through semi-structured interviews with people associated with the project Bostad Först in Örebro. The study aims to show what made it possible to put the responsibility on NGOs in the municipality of Örebro, what that form of operation means to the actual work and for the homeless themselves. The possibility of overlaying the work is partly founded in the strongly established cooperation between the public and the nonprofit sectors that exists in the municipality of Örebro and the public sector. This cooperation may be understood from how the position of the civil society have changed and grown during the years.

**Keywords:** Housing First, homelessness, the civil society, non-governmental organisations, social actions, the welfare triangle, bureaucraci, New Public Management.

## FÖRFATTARNAS TACK

Vi vill tacka vår handledare Pia Aronsson som under arbetets gång inspirerat oss, matat oss med skumtomtar och stöttat oss i arbetsprocessen. Vi vill även rikta ett stort tack till de personer som ställt upp på intervju och därmed möjliggjort vår studie. Slutligen vill vi tacka varandra för ett gott humör, bra inställning och en rolig tid.

Greta Adamson och Carolina Meier Kjellström  
20141230

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>INLEDNING</b>	<b>1</b>
<b>SYFTE</b>	<b>2</b>
<b>BAKGRUND</b>	<b>2</b>
Housing First	2
Bostad Först	3
Bostad Först i Örebro	4
Frivilligorganisationer i Sverige	5
Hela människan - Ria Dorkas	6
Verdandi	6
Det civila samhället	6
Överenskommelsen	7
<b>TOLKNINGSRAM</b>	<b>8</b>
Välfärdstriangeln	8
Nyliberalism	10
Från byråkrati till New Public Management	11
<b>METOD</b>	<b>12</b>
Urval	13
Litteraturanskaffning och källkritik	13
Utformande av intervjuguide	14
Genomförande av intervju	15
Databearbetning och analysförfarande	15
Studiens kvalitet	16
Etiska reflektioner	16
<b>RESULTAT OCH ANALYS</b>	<b>17</b>
Politikens förutsättningar och medverkan	17
Frivilligorganisationernas engagemang för målgruppen	18
Frånvaro av byråkrati	20
Samarbetsformer	22
<b>SLUTSATSER</b>	<b>25</b>
<b>DISKUSSION</b>	<b>26</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>29</b>

Bilaga 1: Intervjuguide - lilla ledningsgruppen

Bilaga 2: Intervjuguide - stora ledningsgruppen

Bilaga 3: Samtyckesbrev

## INLEDNING

Hemlöshet finns över hela världen och många hemlösa har psykiska funktionshinder och/eller en missbruksproblematik. Den stora gemensamma svårigheten för gruppen hemlösa är att de har svårt att betala för en bostad och att de därmed står långt utanför samhället och dess resurser. I samhällen där vården är avgiftsbelagd för privatpersoner finns stora svårigheter för denna grupp att betala för den. Förenta Nationernas definition av hemlöshet beskrivs vara ett hushåll eller en individ som inte har skydd i form av en bostad, de har mycket få egendomar samt att de sover utomhus eller på olika slumpmässiga utvalda ställen från natt till natt. Riskerna ökar drastiskt för att individerna får hälsoproblem, blir undernärda, utmattade samt får ett förvärrat psykiskt tillstånd och en eskalerad beroendeproblematik (Tsemberis, 2010). Hemlösheten breder ut sig allt mer även i Sverige och 2011 genomförde Socialstyrelsen en mätning vilken visade på att 34 000 individer lever i hemlöshet varav 4500 ingår i kategorin "akut hemlöshet" vilket definieras vid "*En person som är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende, skyddat boende (exempelvis kvinnojourer) eller sover utomhus eller i offentliga utrymmen*" (Socialstyrelsen, 2012, s. 19). Cirka 1500 (33 procent) av de akut hemlösa är kvinnor. Det finns ytterligare tre kategorier av hemlösa; Institutionsvistelse och kategoriboende (t.ex. HVB-hem, kriminalvården etc.), långsiktiga boendelösningar (försökslägenhet, sociala kontrakt etc.) samt eget ordnat kortsiktigt boende (inneboende eller andrahandskontrakt). Kvinnor återfinns, enligt siffrorna, främst inom kategori 3; långsiktiga lägenheter. I kategori 1, akut hemlöshet, utgör män majoriteten av gruppen (Socialstyrelsen, 2012). Dalin (2006) lyfter dock fram en annan problematik som är mer förekommande för kvinnor än för män vilket är att kvinnor i hemlöshet oftare blir utnyttjade för att få tak över huvudet för natten och de riskerar även att utsättas för misshandel i större utsträckning än män.

Förenta Nationernas (1948) [FN] konvention om mänskliga rättigheter fastslår i artikel 25 § 1 att alla har rätt till en levnadsstandard som är tillräcklig för individens hälsa och välbefinnande vilket inkluderar bland annat bostad, mat och hälsovård. I Sveriges grundlag återfinns dessa rättigheter i Regeringsformen (1974:152) [RF] kap. 1 § 2 "*Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa*". Socialtjänsten är en aktör som skall främja dessa rättigheter och arbetet styrs av Socialtjänstlagen (2001:453) [SoL]. I portalparagrafen SoL kap. 1 § 1 fastslås bland annat att socialtjänsten skall främja "*för ekonomisk och social trygghet*" samt "*jämlikhet i levnadsvillkoren*".

I arbetet mot hemlöshet i Sverige är det mest förekommande arbetssättet hos socialtjänsten Trappstegsmodellen som ska bidra till hemlösa individers möjlighet till boende. Modellen bygger på att individen successivt tränar sig för att kvalificera sig till att få ha ett eget boende (Socialstyrelsen, 2009). Detta sker genom att individen ska klättra på, samt klara av, en så kallad boendetrappa med steg som innehåller akutboende, korttidsboende, stödboende etc. där de måste uppfylla mål, såsom nykterhet, för att till slut nå upp till högsta steget vilket innebär ett kontrakt på en egen lägenhet (Knutagård & Kristiansen, 2013). Housing First (på svenska: Bostad Först) är en relativt nyutvecklade modell som startades i USA 1992 av John Tsemberis och utmanar tidigare inarbetade modeller mot hemlöshet (Pathways to housing, 2014). Det är också en modell vilken är forskningsbaserad och i Sverige började forskning bedrivas på Lunds Universitet under 2009 och introducerades i praktiken under 2010 genom ett projekt i Helsingborg och ett i Stockholm. I de tidiga uppföljningarna har ett positivt resultat redan kunnat presenteras där de boende har beskrivit att de upplever framsteg i sina sociala relationer och att deras missbruk har minskat (Knutagård &

Kristiansen, 2013). Konceptet är en rak motsats till den traditionella “trappstegs-modellen” och det anses att individen främst behöver en trygg och permanent bostad för att sedan kunna ta itu med andra problem, exempelvis missbruk. Det bedrivs också utifrån en “kund”-baserad tanke där de hemlösa ses som kunder som skall ha möjlighet att välja de tjänster den vill ta del av (Knutagård & Kristiansen, 2013).

I Sverige var det 2013 endast 7 av 290 kommuner som använde sig av Bostad Först; Helsingborg, Stockholm, Malmö, Karlstad, Uppsala, Sollentuna och Örebro. Majoriteten av övriga kommuner bedriver fortfarande arbetet mot hemlöshet via Trappstegsmodellen, trots att Bostad Först påvisat övervägande positiva resultat för både individen och den ekonomiska effektiviteten (Knutagård & Kristiansen, 2013). I Örebro bedrivs Bostad Först som ett 3-årigt projekt med ekonomiskt stöd från Örebro Kommun sedan 2013. Efter projekttidens slut skall beslut fattas huruvida det skall permanentas eller inte. Under våren 2015 kommer en utvärdering att presenteras. Projektet har en ledningsgrupp som består av en verksamhetsledare, representanter från frivilligorganisationerna Ria Dorkas - Hela människan och Verdandi. Därutöver finns tre vägledare anställda i en dygnet-runt-service för de boende (Bostad Först Örebro, 2013). Örebro är pionjärer i konceptet gällande att lägga över huvudansvaret på frivilligorganisationer.

Då Bostad Först är nytt i Sverige och de flesta kommuner ännu bedriver konceptet i projektform kan det anses intressant att studera den än så länge unika driftsformen för Bostad Först i Sverige - varför har Örebro valt att lägga över ansvaret, vilka faktorer som möjliggjort formen och vilka konsekvenser dessa medför.

## **SYFTE**

Syftet är att förstå vad som möjliggjort att Örebro Kommun valt att bedriva projektet Bostad Först tillsammans med aktörer från det civila samhället istället för i kommunal regi. Vidare är syftet att studera på vilket sätt denna typ av driftsform påverkar hur projektet Bostad Först bedrivs i Örebro samt vilka konsekvenser det kan medföra för personalen och de boende.

## **BAKGRUND**

### **Housing First**

I ett försök att minska antalet hemlösa skapade den icke-vinstdrivande organisationen Pathways to housing 1992 modellen Housing First vilken har visat sig haft goda resultat för de hemlösas situation och problematik. Tsemberis Housing First-modell bygger på att tillhandahålla en lägenhet med förstahandskontrakt till hemlösa som har psykiska funktionshinder och/eller en beroendeproblematik. Boendet ska kombineras med servicestöd samt behandling för att ge fullgod effekt. Housing First finns idag i över 100 städer i USA och växer ständigt i både Europa och Kanada. Vidare är det bevisat att det är ett mer kostnadseffektivt tillvägagångssätt för att “ta hand om” de hemlösa, till skillnad från om de istället är på härbärgen, fängelser, sjukhus eller övriga institutioner. Programmet grundar sig i två decenniers forskningsresultat, verksamhetserfarenheter och handböcker vilka alla styrker Housing Firsts effektivitet. Vidare har studier på området visat på stora reduceringar gällande antal hemlösa samt ett mycket effektivare resultat jämfört med andra modeller vilka också syftar till att minska hemlösheten såsom Treatment First (behandling först) (Tsemberis, 2010).

En studie gällande effektiviteten av Housing First som genomförts i USA av Gulcur, Fischer, Shinn, Stefancic och Tsemberis (2003) berör hemlösa vuxna med psykiska funktionshinder och/eller en missbruksproblematik. En longitudinell studie med 225 deltagare visade på att Housing First bidrog till att gruppen fick ett markant minskat vårdbehov samt att hemlösheten inom gruppen minskade avsevärt. Ytterligare en studie gällande effekten av Housing First är genomförd av Padgett, Stanhope, Henwood och Stefancic (2011). Genom djupintervjuer med 27 individer som fått hjälp av insatsen Housing first och 48 individer vilka fått hjälp av insatsen Treatment First har de gjort en jämförelse mellan utfallet gällande minskat missbruk i de två olika grupperna. Resultatet visade att det fanns en signifikant skillnad i minskandet av substanser för individerna inom Housing First jämfört med individerna inom Treatment First. Det fanns även en stor skillnad mellan grupperna där individer inom Treatment first var mer benägna att hoppa av programmet och få återfall till skillnad från de inom Housing First där en större andel stannade inom programmet (Padgett m.fl., 2011).

## **Bostad Först**

I Sverige kallas programmet för Bostad Först och bygger på den amerikanska versionen Housing First. Då Sverige har ett välfärdssystem som skiljer sig från det i USA går det ursprungliga projektet Housing First inte fullt ut att appliceras i Sverige och utifrån det skapades Bostad Först. Den största skillnaden mellan Pathways to Housings modell Housing First och Lunds Universitets variant Bostad Först var att i Sverige skulle projektet komma att innebära att de hemlösa får ett förstahandskontrakt på en vanlig lägenhet. I Housing First från USA kan bostaden innebära ett enbädds sovrum eller en bestående plats i en sovsal. De inom Housing First kunde därmed ha en bostad i många år men utan att någonsin få ett förstahandskontrakt. Forskarna vid Lunds Universitet ifrågasätter dock den sekundära bostadsmarknaden, vilket bland annat innefattar bostäder vilka socialtjänsten tillhandahåller med krav på särskilda villkor. Detta var en av grunderna till att de utvecklade Bostad Först med kravet på att erbjuda de hemlösa ett förstahandskontrakt. I november 2009 anordnade forskarna för programmet vid Lunds Universitet en nationell konferens för att dels öka medvetenheten kring hemlöshet och dels för att visa nya möjligheter att motverka den. De grundläggande delarna i programmet Housing First lyftes och två kommuner, Stockholm och Helsingborg, tydliggjorde sitt intresse av att i en liten skala starta projektet. Två år senare startade även Malmö och Karlstad upp projektet Bostad Först. I Finland och Danmark har Bostad Först blivit en del av de nationella strategier i arbetet mot hemlöshet, något vilket ännu inte skett i Sverige (Knutagård & Kristiansen, 2013).

Trappstegsmodellen, vilken är den vanligaste förekommande modellen för arbetet mot hemlöshet i Sverige argumenteras för med anledningar såsom att socialtjänsten inte ska "assistera" de hemlösa i ett misslyckande genom att låta dem få en lägenhet innan de visat sig vara redo för att klara av att hantera det. Skillnaden i synsätten mellan Bostad först och Trappstegsmodellen är därmed att Bostad först anser att individen kräver en trygg och fast bostad för att kunna ta itu med andra problem såsom missbruk, medan Trappstegsmodellens synsätt är att individer behöver ta itu med sin problematik innan de är kapabla att ha ett eget hem (Knutagård & Kristiansen, 2013).

Vid konferensen 2009 vid Lunds Universitet anmälde över 20 kommuner intresse av att någon gång börja med projektet Bostad Först. Politiker, bostadsföretag och representanter från socialtjänsten kontaktade projektets "grundare" i Lund för att diskutera hur ett införande av projektet skulle kunna genomföras i just deras stad. En del kommuner hade till och med uttalat sig i media om att ett projekt som Bostad Först skulle startas. Dock verkade projektet vara "lättare sagt än gjort" och även om intresset varit stort är genomförandeprocessen mycket långsam. Då det aktuella politiska



klimatet stödjer kostnadseffektiva alternativ samt evidensbaserade metoder kan det anses förvirrande varför inte fler kommuner i Sverige använder Bostad Först då konceptet innefattar båda delarna. Sveriges låga antal kommuner vilka bedriver Bostad Först kan eventuellt förklaras med att det är svårt och invecklat att införa nya metoder i en stark välfärdsstat då Sveriges organisation gällande socialt arbete är ”stigberoende” och grundar sig i starka traditioner vilka de professionella kan ha svårt att avvika ifrån trots dess bristfälliga forskningsresultat. Vidare kontaktades ett antal kommuner vilka uttryckt intresse av att införa Bostad Först men där implementeringsprocessen stannat av. De som kontaktades, bland annat politiker och socialarbetare, uttryckte att det mest problematiska med att starta upp Bostad Först var att få bostadsföretag, både privata och kommunala, att ställa upp med lägenheter. En del av representanterna från socialtjänsten upplevde även en oro att Bostad Först skulle konkurrera ut de befintliga hjälpinsatserna (Knutagård & Kristiansen, 2013).

Helsingborg och Stockholm stad är, som tidigare nämnts, pionjärer i Sverige gällande Bostad Först, där projekt startades år 2010. Helsingborg beslutade efter prövningstiden 2013, att permanenta projektet och det bedrivs idag, vilket även var fallet vid starten, av socialförvaltningen utvecklingsnämnden, psykiatri, Helsingborgshem, Kärnfastigheter och Hela människan - Ria (Knutagård & Kristiansen, 2013). I Stockholm bedrivs Bostad Först fortfarande i projektform genom samverkan mellan Stockholms stadsmision, socialförvaltningen, Svenska bostäder samt Lunds universitet och skall utvärderas i december 2015 (Stockholm stad, 2014). Göteborgs stad påbörjade projektet under våren 2013 och skall under två år bedriva det genom socialförvaltningen, fastighetskontoret, Social resursförvaltning, Förvaltnings AB framtiden, Beroendekliniken, Stadsledningskontoret samt störningsjouren (Göteborgs stad, 2013).

### **Bostad Först i Örebro**

Bostad Först bedrivs i ett treårigt projekt i Örebro sedan 2013 och skall under våren 2015 utvärderas för att beslut ska fattas huruvida det skall komma att permanentas eller ej (Bostad först, 2014). Projektet består av två ledningsgrupper där den stora ledningsgruppen består av Hela Människan - Ria Dorkas, Verdandi, Bostad Först, Socialförvaltningen, ÖBO, Socialpsykiatri, Beroendecentrum samt Beroendeenheten, vilka träffas en gång i halvåret och den lilla, vilken är den drivande gruppen, består av frivilligorganisationerna Ria Dorkas och Verdandi samt verksamhetsledare för Bostad Först och de träffas en gång i månaden (Bostad Först, 2013). Programnämnd Social Velfärd i Örebro, beslutade 2012-12-06 att bevilja organisationerna ekonomiskt medel för att driva projektet. Bidraget består av 2 200 000 kronor per år och organisationerna är skyldiga att skriftligen rapportera kring utvecklingen för projektet en gång per år samt att tillsammans med Örebro Universitet utvärdera projektet (Programnämnd Social Velfärd, 2012).

Det finns tre övergripande mål med projektet Bostad Först i Örebro vilka är: *“att totalt minska hemlösheten i Örebro Kommun, att satsa på att fler människor kan bo i eget boende med stöd, utifrån vad individen behöver vilket medför att hemlösheten i Örebro minskar samt att människor som länge varit bostadslösa och har en vilja att komma tillbaka in i samhället får detta med hjälp och stöd av Bostad Först”* (Bostad Först, 2014). Projektet har fyra anställda; en verksamhetsledare och tre vägledare. Det finns endast ett krav på de boende vilket är att de ska träffa sin vägledare en gång i veckan. I övrigt ska de själva få bestämma över sitt eget liv och vilket stöd de behöver (Bostad Först, 2013). I dagsläget har de 10 lägenheter till sitt förfogande, kvinnor prioriteras. I Örebro är Bostad Först inte ett bistånd från socialtjänsten utan en insats som individen själv söker utan att kontakta en socialekreterare (Bostad Först, 2014).

## Frivilligorganisationer i Sverige

Vid sekelskiftet 1800 ansågs människor tillhöra tre grupper: hushållet, församlingen och staten. Om en individ i hushållet gjorde något fel eller hade problem var det församlingens uppgift att "träda in" och bistå med hjälp. Om en individ däremot behövde omhändertas var staten ytterst ansvarig. Uppdelningen av det sociala ansvaret kom att anses vara bristfälligt då fler människor behövde hjälp från staten men staten i sig lade energi på ordning och kontroll snarare än att bistå med sociala hjälpinsatser. På grund av folkets missnöje av statliga organisationer insatser under denna epok, gällande att de ej svarade mot de behov som fanns, kom tre olika folkrörelser att bildas; väckelserörelsen, nykterhetsrörelsen samt arbetarrörelsen (Qvarsell, 1995).

Folkrörelserna ansågs vara samarbetspartners till det offentliga och har därmed bidragit till det svenska välfärdssamhället (Gawell, 2005). Det har undersökts huruvida de idéburna organisationerna har påverkat samhället under en period på fem årtionden i mitten av 1900-talet. Främst bestod organisationerna av folkhemsprojekt i socialdemokratisk anda där arbetsmarknadens frågor stått i fokus och samarbetet mellan staten och organisationerna var så pass starkt att det var svårt att kategorisera vad som var vad. De idéburna organisationerna hade således under 1900-talet en betydande roll för samhällets välfärdsutveckling inom politiken eftersom att de var sammanslutningar av en mängd människor med samma vilja och stor drivkraft och utifrån det lyckats påverka politiska beslut (Gavelin, 2011). Däremot de organisationer som bedrev frågor inom social omsorg var emellertid ännu inte framstående utan användes främst som extra resurser för staten att tillgå i form av rådgivande organ förutom i frågor kring funktionshinder, hemlöshet och missbrukarvård där de redan nu arbetade konkret (Lundåsen i Gavelin, 2011). Idag har dock rollen för de idéburna organisationerna förändrats och de har större möjlighet att agera som betydande komplement till det offentliga än enbart samarbetspartners samt att de inte heller behöver anpassa sig lika strikt efter det offentliga riktlinjer och målsättningar på samma sätt som tidigare. Detta bidrar till möjligheter för att skapa nya organisationer grundade på en tanke som inte är låst än utan det finns ett större spelutrymme för skaparen att formulera sin idé vilket kan vara svårare inom en redan etablerad organisation (Gavelin, 2011; Gawell, 2005).

Trots att frivilligorganisationerna bygger på en "god medborgaranda" krävs ändå ekonomiska resurser, vilka till stor del består av offentliga medel. Gavelin (2011) redovisar statistik som sammanställts under 1990-talet kring de offentliga medel som tilldelats organisationer som arbetar med social omsorg, där det framkommit att 71 procent av dessa får sin inkomst från offentlig sektor. Denna typ av statistik har dessvärre ej sammanställts sedan dess och det är dessutom svårt att kontrollera vilka faktiska siffror det rör sig om och vart medlen går då det används olika begrepp i olika kommuner. Det finns emellertid övergripande kategorier för de ekonomiska bidragen vilka är organisationsbidrag (generellt bidrag till en organisation), verksamhetsbidrag (för specifika verksamhetsområden), projektbidrag (för tidsbegränsade verksamheter), uppdragsersättning (ersättning för verksamhet enligt avtal) och anläggningsbidrag (för lokaler). År 2009 kartlades dock frivilligorganisationerna och det visade sig att en förskjutning skett sedan 1990-talet kring vilken typ av ersättningsformer som organisationerna fått. Nya ersättningsformer hade upprättats och omsättningen ökat för verksamhets- och projektorganisationer, från 20 procent till 23 procent, samt för organisationer vilka det offentliga köper in tjänster av från 6 procent till 17 procent, samtidigt som det generella organisationsbidraget minskat från 18 procent till 9 procent. Den totala ökningen av statens utbetalade medel till frivilliga organisationer landade i slutändan på ca två miljarder. En teori kring varför en förändrad syn på frivilliga organisationers arbete förändrades under 1990-2000-talet är att de ekonomiska kriserna och lågkonjunkturen under nämnda årtionden

tvingade kommuner att se över deras resurser och konsekvensen blev en utökad privatisering inom ett flertal områden för att underlätta och möjliggöra för den ideella verksamheten att utöka. Detta ledde även till utökandet av den privata vinstdrivande marknaden (Gavelin, 2011).

### **Hela människan - Ria Dorkas**

Ria står för "Råd i Alkoholfrågor" och organisationen bygger på en kristen grund. "Dorkas" är en biblisk kvinna som givit namn till Örebros Ria-organisation som startade 1969. Finansieringen sker främst från Svenska Kyrkan och Örebro Kommun men det krävs även ideella krafter för att driva organisationen. Ria Dorkas arbetar kognitivt med "*de människor som på grund av missbruk, hemlöshet, kriminalitet eller brist på fungerande nätverk är social utsatta*" (Hela Människan, 2014). Utöver att erbjuda en plats att vara på, mat för en liten summa och möjligheter till dusch och tvätt finns även samtalsstöd att tillgå i ett motivationsarbete för att bidra till möjligheten att skapa positiva relationer och (Hela Människan, 2014).

### **Verdandi**

Frivilligorganisationen Verdandi benämner sig som arbetarnas socialpolitiska organisation som är religiöst och partipolitiskt obunden samt "*arbetar för social rättvisa och ett samhälle fritt från alkoholskador och missbruk*" (Verdandi, 2014). Den grundades 1896 utifrån en proteströrelse gällande missförhållanden och sociala orättvisor i samhället. Människosynen bygger på tron att människan har resurser att både ansvara över och förändra sitt eget liv samt att människan skapar sin identitet i relation till andra människor. Verksamheten erbjuder aktiviteter med mängder av variation såsom olika sporter och matlagning (Verdandi, 2014).

### **Det civila samhället**

Det civila samhället är ett begrepp som fått ett massivt genomslag över hela världen i de områden där den samhällsliga utvecklingen diskuteras och dess innebörd associeras med demokrati, tillväxt och välfärd (Amnå, 2005). Det civila samhället innefattar ideellt engagemang från medlemmar i ett stort antal verksamheter såsom Kooperationer, trossamfund, stiftelser och dylikt (Harding, 2012). Även insatser vilka utförs av individers informella nätverk såsom vänner, anhöriga, grannar och arbetskamrater kan ses som en del av det civila samhället (Svedberg, 2005). Det civila samhället är en ständigt förändrande process gällande dess samarbetssätt, värderingar och normer, vilka förändras beroende på individers skiftande livsvillkor och värderingar. De drivande processerna är således ett entreprenörskap vilket ämnar att förändra sociala villkor för samhällsmedborgarna till det bättre och kräver därför en engagerad "organisation" som uttryckligen vill förändra något i samhället (Stegö, 1990; Gawell, 2005). Civilsamhällets insatser ses främst som ideellt arbete med olika insatser och gåvor men agerar även röstbärare för sin grupp och opinionsbildare i samhället. Därutöver fyller det en funktion som en slags demokratiskola där medlemmarna får möjlighet att agera utifrån demokratiska ståndpunkter vars funktion är att dels skapa gemenskap för de berörda men också för att binda samman samhället. Vidare står civilsamhället även som en egen producent där deras funktion kompletterar redan befintliga offentliga och vinstdrivande producenter (Harding, 2012).

Sveriges sociala välfärdssystem var under en stor del av 1900-talet statsdominerande och insatser utanför systemet från frivilliga eller ideella organisationer var lätta att bortse ifrån. Detta kan förstås som en del av en *nordisk välfärdsforskningstradition* men också som subtila ideologiska ställningstaganden. Frivilligorganisationer inom social omsorg ansågs vara förlegat och att de skulle ersättas med professionellt arbete. Denna inställning gentemot den ideella sektorn bidrog till att den drog sig tillbaka och anammade en låg status och därmed osynliggjorde de egna insatserna. Under

1970- och 1980-talet genomgick den offentliga förvaltningen dock en förändring. En debatt, som förvisso pågått ända sedan 1940-talet, började nu att konkretiseras. De skandinaviska välfärdsstaterna hade byggts upp under lång tid och var så pass starka att de riskerade att kväva det civila samhället och dess insatser men när resurser minskade och nedskärningar fick genomföras klarade det offentliga inte längre att leva upp till de krav som folket ställde på dem. Detta skapade en debatt där åsikter inte var grundade i forskning utan främst i ideologiska, politiska och ekonomiska utgångspunkter (Svedberg, 2005). Den statliga sektoriella makten blev ifrågasatt av kommunala intressen, lokala organ, och ett mer geografiskt synsätt kom att etableras. De växande storstäderna i Sverige upplevde problematik med administrationen och interaktionen med medborgarna. Utredningar genomfördes av de olika riksdagspartierna kring lokala organ för att lyfta fram problematiken och utöka demokratin. Det var i slutet av 1970-talet som samtliga partier enades kring att en form av lokala organ var nödvändig. En kommunal decentralisering från staten var därmed i antågande och ett individualistiskt perspektiv blev också vanligare och inom förvaltningarna förekom begrepp som "marknad, mål, kund, service, etc." allt oftare (Amnå, Brytting, Ekman, Kolam & Montin, 1985; Johansson & Ulfvensjö, 1990:2). I slutet av 1980-talet ökade intresset ytterligare för det civila samhället och människans ideella insatser och socialt inriktade frivillighetsorganisationer började utvecklas än mer (Svedberg, 2005).

De första empiriska studierna kring det civila samhället påbörjades under tidigt 1990-tal där de gemensamma slutsatserna visade på att den frivilliga sektorns insatser fått en ökad tilltro, trots det svenska samhällets fortfarande starkt statligt styrda välfärdssystem. Studierna fortlöpte och forskarna kunde presentera för folket att det inte fanns motsättningar mellan att driva en stark välfärdsstat och samtidigt ha ett utbrett folkligt engagemang. Resultaten visade även på att insatserna från den ideella sektorn är bredare och har en större betydelse för utsatta grupper än insatser från offentlig sektor. Det finns även delar i de ideella insatserna vilka är unika och inte kan ersättas såsom "*erfarenhetsbaserade ömsesidiga stöd*" (Svedberg, 2005). Under 2001 ökade folkrörelsepolitikens roll i samhället och fick en egen del i Sveriges årsbudget (Johansson, 2005). Idag är engagemanget i de ideella organisationerna i Sverige stort och det har uppmätts att ca 48 procent av alla vuxna arbetar ideellt i en ideell verksamhet och 80 procent är medlem i någon förening (Harding, 2012).

## Överenskommelsen

Som ett resultat av diskussioner och utvecklingen under 1990-talet mellan offentlig sektor och den ideella kom en Överenskommelse att upprättas på en nationell nivå 2008 mellan parterna. Sektorerna önskade tydligare riktlinjer kring hur de ska samverka och förhålla sig till varandra vilket överenskommelsen syftar till att ge (Gavelin, 2011). Överenskommelsen fastslogs efter en dialog, mellan regeringen, Sveriges kommuner och Landsting samt ca 90 frivilligorganisationer med inriktning mot det sociala området. Den bygger på sex principer vilka inblandade parter tillsammans formulerat som grund för arbetet mot en tydligare samverkan. Principerna fokuserar på självständighet och oberoende, kvalitet, dialog, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. Förutom tydligare riktlinjer är målet med Överenskommelsen att få de idéburna organisationernas roll som "opinionsbildare och röstbärare" att stärkas samt att skapa en större mångfald inom hälso- och sjukvården samt social omsorg gällande "utförare och leverantörer". Överenskommelsen ska även bidra till att möjliggöra för frivilligorganisationer att kunna konkurrera med andra aktörer på samma villkor inom samma område. De ideella organisationerna ser sin roll som mycket betydelsefull och som ett komplement till det offentliga. Arbetet de frivilliga utför anses inte kunna ges av annan aktör dem. Utifrån detta är organisationerna mycket positiva till överenskommelsens mål (Regeringen, 2008).

I Örebro Kommun beslutade kommunfullmäktige att upprätta ett, för kommunen, eget policydokument under 2008 gällande politikernas vilja angående tjänstemännens samverkan med det civila samhället då det redan fanns en struktur kring samarbetet mellan de privata aktörerna och kommunen men inte mellan kommunen och de frivilliga organisationerna. Policydokumentet skulle även, utöver att strukturera samverkan, öka delaktigheten hos invånarna i Örebro genom att lyfta upp det civila samhället och betona det som en viktig del. Värdegrunden som formulerats i dokumentet är att samverkan mellan de två typer av aktörer är nödvändigt för att samhället ska kunna utvecklas. Det frivilliga engagemanget grundlägger stadens starka och ”levande” demokrati (Örebro Kommun, 2010).

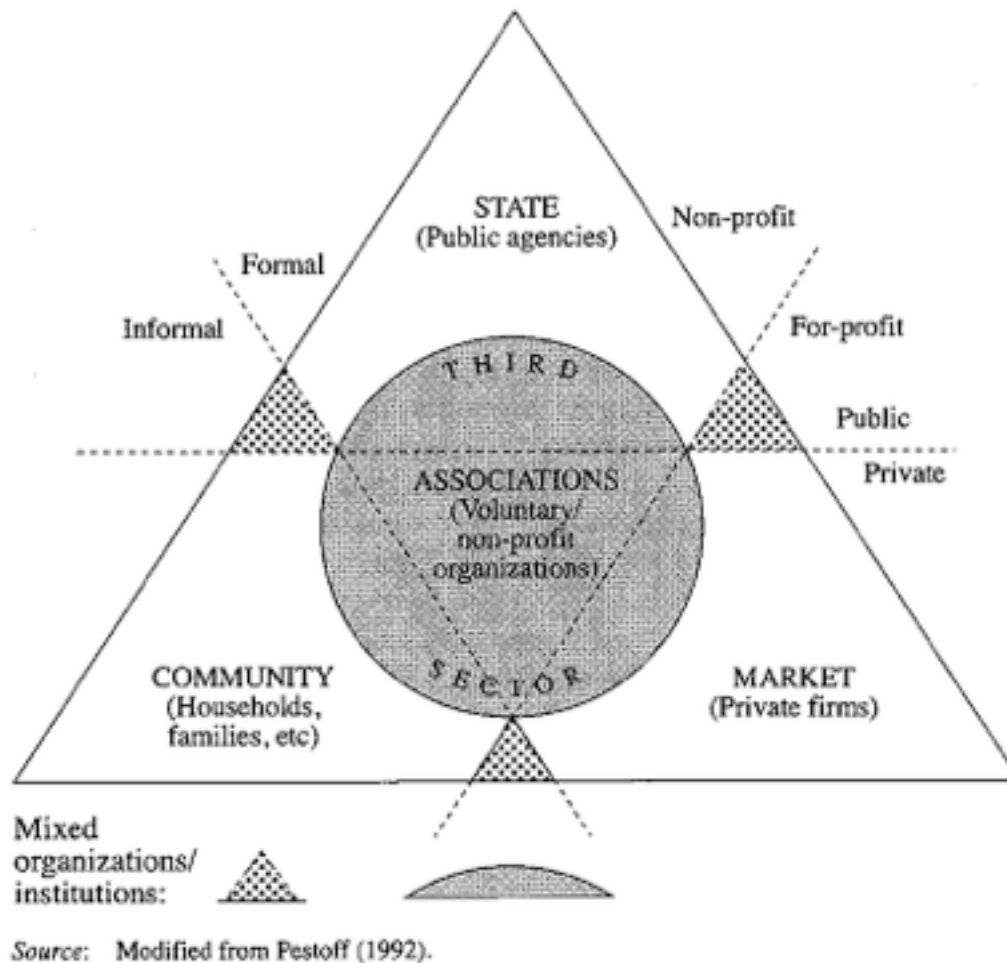
## TOLKNINGSRAM

### Välfärdstriangeln

För att åskådliggöra den tredje, ideella, sektorns position mellan stat, familj och marknad har vi valt att presentera den så kallade välfärdstriangeln.

Pestoffs välfärdstriangel är en ”avgränsningsmodell” vilken grafiskt visar den blandning av olika sociala instanser som finns inom välfärden (Blennberger, 1993:82). I modellen visas tre hörnstenar som består av staten som tillhandahåller offentliga och lagstadgade tjänster, samhället som tillhandahåller tjänster vilka bygger på familje- och släktband eller nära sociala nätverk, samt marknaden som tillhandahåller vinstdrivande tjänster. Den fjärde instansen, ”tredje sektorn” vilken är frivilliga och icke vinstdrivande organisationer, tillhandahåller formaliserade icke-vinstdrivande tjänster. Sektorn är en mellanliggande del som är nära sammankopplad med de övriga tre, därav den centrala positionen i modellen. Genom att se frivilligsektorn som den mellanliggande delen skapas en större förståelse för dels politikens roll inom frivilligorganisationerna men också för marknadens roll. Frivilligsektorn är föränderlig beroende på i vilken del av cirkeln en organisation ligger. Det vill säga att beroende på vilken av de tre andra sektorerna: staten, marknaden eller samhället som influerar och påverkar frivilligsektorn i ett specifikt skeende, så placeras organisationer i modellen därefter. Vidare kan frivilligsektorns plats i välfärdssamhället också variera beroende på landets historiska och politiska traditioner (Pestoff, 1998).





Det finns inte en enda välfärdsstat som är så pass förenklad som med endast de fyra nämnda grundläggande sektorerna, vilket även välfärdstriangeln visar på genom ytterligare delar som är kombinationer av de fyra sektorerna. Exempelvis innehåller marknaden delar såsom marknadssamhälle med små landsortsbutiker med familjär grund samt marknad-staten med stora multinationella företag. Dessa två ytterligheter inom marknadssektorn kan i modellen ses vid de två små trianglarna (se modellen) som vetter mot samhälles-triangeln samt stats-triangeln sett från marknads-triangeln. Vidare har således även frivilligsektorn en mängd kombinationer med de tre andra sektorerna. I den överlappande delen mellan frivilligsektorn och staten finns icke-vinstdrivande organisationer som har ett officiellt ansvar att planera och genomföra det den offentliga politiken vill. Dessa organisationer kan inte sällan omfatta ett nätverk bestående av både privata och offentliga organ vilka alla har ett intresse av ämnesfältet (Pestoff, 1998).

I relationen mellan den sociala frivilligsektorn och den offentliga upprättas och fördelas roller, det vill säga hur uppgifter bör fördelas mellan sektorerna. En av de vanligaste rollerna en frivilligorganisation tar är *komplement* vilket innebär att organisationen ser sig som ett komplement till den redan befintliga offentliga verksamheten. De anser sig då kunna erbjuda en parallell verksamhet till den offentliga sektorn. Ytterligare en del inom rollen som komplement är att organisationens verksamhet bidrar till att höja den befintliga moraliska lägstanivån. De ger en

samhällelig uppfostran kring solidaritet med utsatta människor och bidrar till att skapa en opinion som ställer högre krav på offentlig sektor (Blennberger, 1993:82).

Den faktiska relationen mellan frivillig och offentlig sektor kan vidare beskrivas utifrån några begrepp. Den offentliga sektorn kan vara *finansiär* vilket ofta innebär att det finns en större påverkan på frivilligorganisationerna från myndigheterna, detta behöver dock inte vara en absolut händelse. Om en frivilligorganisation har rollen som *komplement* och det offentliga som finansiär är det naturligt att organisationen har en välvillig inställning till samarbete med myndigheterna. Det offentliga behöver inte vara intresserade av samarbete trots en välvillig inställning men ofta förekommer ändå någon sorts samverkan (Blennberger, 1993:82). Det finns även olika typer av samarbetsformer. Två typer av samarbetsformer berörs i denna studie; koordination och kollaboration. Koordination förekommer ofta inom socialtjänsten och det syftar till att samarbete sker via samordning av flera verksamheter där en verksamhet överför frågor till en annan verksamhet vilken har frågans ämne som professionellt ansvarsområde. Den andra samarbetsformen är kollaboration vilken innebär den del av samarbetet som sker genom "genuin samverkan". De delaktiga verksamheterna har fortfarande ansvar över sitt verksamhetsområde men i en del ärenden eller frågor arbetar de tillsammans med yttre aktörer (Boklund, 1995).

## Nyliberalism

Utifrån vår studies syfte anser vi det adekvat att studera politiska och filosofiska ståndpunkter som kan ha bidragit till samhällsförändringar gällande en förskjutning av uppdrag för sociala insatser. En faktor som kan ha möjliggjort ansvarsförskjutningen kan förstås med stöd av Comaroff och Comaroff (2000) som menar att det civila samhället är en del av en "nyliberal kultur" och som ett sätt att distansera sig från välfärdssamhället.

Med nyliberalism menas en politisk, intellektuell och ekonomisk filosofi vilken uppkom under mitten av 1900-talet. Den har satt sina avtryck i ideologiska, politiska, sociala och institutionella frågor. Nyliberalisten är övertygad att en fri marknad är en väsentlig del i att optimera organisationer i en kapitalistisk ekonomi och lyfter fram individen och dennes frihet (Blomgren, 1997; Coleman, 2013). Under 1980-talet blommade ideologin upp ytterligare inom den politiska debatten i västvärlden och begreppet valfrihet användes flitigt. Den nyliberala tänkaren gav stor tilltro till individens egen förmåga att fatta de beslut som rörde denne medan kritiker uppgav rädsla för konsekvenser som kunde komma att uppstå såsom ökad arbetslöshet och utsuddande av solidarisk lönepolitik (Blomgren, 1997).

Det finns ett flertal filosofer med olika riktning inom nyliberalismen. Bland annat debatter kring människans frihet av Nozick samt goda konsekvenser av ett kapitalistiskt samhälle av Friedman. Den senare, nobelpristagare i ekonomi, menade att en fri marknad skulle effektivisera ett antal verksamheter som låg inom statens kompetensområde och att ett stort inflytande över ekonomin av staten också ökar risker för det materiella välstånd som finns (Blomgren, 1997). Vidare menar Friedman (refererad i Blomgren, 1997) att en fri ekonomisk marknad bidrar till mindre tvång då marknaden styrs av efterfrågan, till skillnad från om politiker är de som fattar beslut kring vad marknaden skall bidra med då de endast kan anta vad folket vill ha, samt att den fria ekonomiska marknaden öppnar upp för fler aktörer (säljare/leverantörer) och dess resurser. I de socialpolitiska frågorna anser han även att en för hög inblandning av staten till stor del har negativ effekt genom att minska människans motivation och ambitioner att arbeta och förnya sig då den riskerar att göra denne beroende av staten till skillnad mot en kapitalistiskt styrd stat där framsteg och utveckling är två ledande begrepp. Friedman (refererad i Blomgren, 1997) tar emellertid inte helt avstånd från att

politiska beslut bör finnas i samhället, exempelvis regelverket som styr marknaden, då dessa är fattade i samförstånd vilket kan vara svårt på individnivå, vilket kan bidra till minskad social oro och stress. Även som ett extra skydd för individer som klarar av att ta hand om sig själva och således sin vardag bör staten ta ansvar menar Friedman (refererad i Blomgren, 1997).

## Från byråkrati till New Public Management

För att vidare förstå vårt syfte gällande hur Bostad Först bedrivs i Örebro Kommun behöver vi identifiera byråkratiska arbetsätt och organisatoriska former som har påverkat driftsformen för projektet.

Att organisera någonting betyder att ordna upp en annars kaotisk sammansättning. En organisation innebär en större sammanslutning och sociala system som är skapade för att uppnå specifika mål och för att organisationens medlemmar skall sträva mot dessa finns oftast en planerande administrativ ledning som reglerar värderingar, avtal och regler (Bakka, Fivelsdal & Lindkvist, 2014). Under tidigt 1900-tal började organisationsteorier bli uppmärksammade på grund av stora problem inom staten, samhället och industrin. Det finns ett antal klassiska skolor varav en inriktning kallas den sociologiska byråkratiteorin. Den reflekterar över den byråkratiska maktutövningen som finns inom stora samhällens organisationsformer. Teorin hänvisar till den hierarki som uppstår där kompetenta personer driver administrativa frågor efter regler på ett byråkratiskt vis vilket bidrar till en auktoritet som styrs utifrån kontrakt, avtal och regler och därmed skapar en acceptans för maktutövningen. Byråkrati har en negativ klang där ord som stelbenthet och krångel gärna används. Många forskare har kritiserat det som det *“största hindret för mänsklig utmaning inom arbetslivet”* (Bakka m.fl., 2014, s. 49). Det finns, enligt den tyske sociologen Max Weber, spår av byråkratiskt styre långt tillbaka i tiden men det har kommit att förstärkas under kapitalismens intåg där begreppen innefattar effektivisering, resultatorienterat arbete och rationell ordning. Weber utvecklade även en modell av byråkrati vilken består av komponenter såsom arbetsdelning och specialisering. Där ingår uppdelningen mellan avdelningarna, att respektive arbetsområde har sin egen avdelning med kompetent personal. Det finns även ett ordnat system av hierarki där de med högre befattning har befogenheter över de med lägre. En tredje komponent är generella regler vilka kan förklaras med att det allt som oftast finns lagar vilka arbetarna är underkastade. Weber beskriver också en förvaltnings fulländade byråkratisering som en apparat där arbetaren knappt kan komma loss ur och endast kan anses vara en kugge i ett stort maskineri vilket bidrar till svårighet att gå utanför den utstakade vägen (Bakka m.fl., 2014).

Under 1980- och 1990-talet skapades i starka välfärdsstater en ökad strävan efter effektivisering av arbetet inom den offentliga sektorn vilket influerats av privata företags styrsätt i enlighet med ett nyliberalistiskt tänkande (Bakka m.fl., 2014). New Public Management är en reformideologi vilken står för en omvandling av den offentliga sektorn till att överlåta dess insatser till yttre aktörer såsom privata aktörer och ideella organisationer. Detta benämns som att det offentliga *företagiserar sig* vilket innebär att delegera sina verksamheter på andra producenter samt att betrakta medborgarna som kunder (Almqvist, 2006). Organisationerna delas således upp i självständiga resultatenheter och skapar en egen helhet istället för att vara en del av en helhet. Inom NPM finns en tydlig tankegång gällande krav på administrativ förståelse av ansvaret eftersom det inte anses räcka med en informell övertygelse kring att aktörerna tar ansvar inom en organisation. Det krävs således kontroller som utformas av en ledningsgrupp, exempelvis riksdagen, vilka granskar ansvarstagandet (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2005).



I Sverige präglas många reformprogram av NPM. Socialdemokraterna utformade bland annat ett förnyelseprogram under 1980-talet vilket skulle förändra och förnya den offentliga sektorn och byggde på utredningar gällande den offentliga förvaltningens funktion och roll. Den svenska staten gick från "government till governance": en decentralisering och delegering av det statliga till kommuner samt genom privatisering mot den ideella sektorn och privata företag (Sveriges Kommuner och Landsting, 2012). Centrala delar inom programmet var att inflytande från användarna skulle öka samt att ett mer serviceinriktat arbete skulle ske inom den offentliga sektorn. Vidare skulle programmet förändra arbetsätt och arbetsformer för att bidra till ökad effektivitet och minskade ekonomiska utgifter (Christensen m.fl., 2005). I den svenska korporativistiska traditionen har det även utvecklats ett stort inflytande på den politiska utformningen från det civila samhället. De korporativa relationerna mellan det offentliga och det civila samhället kan beskrivas som att det finns ett utbyte mellan de två parterna samt att de har en nära, erkänd samverkan (Sveriges Kommuner och Landsting, 2012).

## METOD

I detta kapitel kommer vi att presentera de överväganden som vi gjort gällande val av metod. I varje avsnitt återfinns även en kritisk reflektion över de val som vi har gjort.

I detta arbete har vi genomfört en kvalitativ studie med utgångspunkt i ett socialkonstruktivistiskt förhållningssätt för att söka kunskap om projektet Bostad Försts driftsform. Wenneberg Barlebo (2001) förklarar att en forskare med ett socialkonstruktivistiskt förhållningssätt ser världen som en konstruktion av människan. Den kunskap som en människa besitter grundar sig i det språk vi är uppväxta med och språket i sig är också en konstruktion som människan tillsammans med andra har skapat. Kunskapen är därmed föränderlig (Wenneberg Barlebo, 2001). Berger och Luckmann (2010) talar om begreppet kunskapspsykologi inom ramen för socialkonstruktivismen och menar att genom social interaktion, där individer använder och skapar olika handlingsmönster och roller, bildas kunskap om världen. Fenomenet hemlöshet kan förvisso ses ha en objektiv verklighet som existerar oavsett människors interaktion och det språk vi använder men vi har valt att förstå hemlösheten genom ett socialkonstruktivistiskt förhållningssätt då vi anser att fenomenet existerar eftersom det finns människor som inte har ett hem och utifrån det har människor i relation till varandra skapat begreppet. Vi ser även att det finns handlingsmönster och roller som är specifika för fenomenet vilka kan komma att förändras när exempelvis nya relationer skapas. Exempelvis att gemene man har en etablerad bild av en hemlös, vad den representerar, hur den agerar och vad den tänker men detta kan vid en oväntad situation komma att förändras åt endera håll då de tvingas att interagera. Även synen på olika varianter i arbetet mot hemlöshet kan ses som socialt konstruerad då det finns traditioner i samhället men med valt förhållningssätt bör även detta komma att utvecklas och skapa nya handlingsmönster.

En kvalitativ studie gav möjlighet att ställa frågor till deltagarna inom projektorganisationen Bostad Först kring projektet och dess driftsform i Örebro Kommun. Deltagarna i studien gavs möjlighet att svara utifrån personliga tankar och upplevelser. Enligt Bryman (2012) är den kvalitativa studiens syfte främst att studera människors erfarenheter, upplevelser och tolkningar av sin omvärld. Det är individen själv som återberättar sin omvärld och detta leder till fördjupade analyser av ett mindre antal öppna intervjuer. Vidare beskriver en kvalitativ studie till skillnad från en kvantitativ, ett fenomen utifrån de deltagande personernas synvinkel. En kvantitativ metod kommer inte ge möjlighet att tillskriva förklaringar till händelser och miljöerna/situationerna där händelserna sker

(Bryman, 2012). Denna aspekt av en kvalitativ studie ansågs vara av hög relevans eftersom den aktuella studien av projektet Bostad Först i Örebro ämnade att studera just händelser (såsom grund till valet av aktuell driftsform) och dess miljöer (i Örebro Kommun). Således skulle en kvantitativ metod inte vara lämplig i genomförandet av vår studie. Fördelen med en kvalitativ metod är också att vi fick deltagarnas personliga erfarenheter och tolkningar av bakgrunden till projektet Bostad Försts driftsform samt att de öppna intervjuerna bidrog med nya infallsvinklar kring ämnet, som inte tidigare beaktats vilka reflekteras vidare över i diskussionsavsnittet. Bryman (2012) menar också att den kvalitativa metoden kritiserats för att resultera i en allt för subjektiv forskning. Vi var dock intresserade av att ta del av deltagarnas uppfattningar om Bostad Först vilket innebar att den subjektiva berättelsen var av vikt. Men för att få vårt problemområde belyst från två perspektiv valde vi att intervjua representanter från både det offentliga och frivilligorganisationerna. Bryman (2012) förklarar ytterligare en nackdel med metoden där den kritiserats för att brista i öppenhet då studierna tenderar att inte visa på exakt hur forskaren kommit fram till slutsatserna. Genom att vi i metodavsnittet tydligt förklarar arbetsgången samt tydliggöra våra tankegångar i både analys, slutsatser och diskussion hoppas vi att vi hanterat den problematik som uppstod i och med vald metod.

Semistrukturerade intervjuer genomfördes med personer vilka är eller har varit verksamma i projektet Bostad Först och har en god inblick i den gångna planerings-, arbets- och konsekvensprocessen gällande projektet. Enligt Bryman (2012) bygger en semistrukturerad intervju på flexibilitet. Forskaren har, innan intervjun, ställt upp en rad övergripande frågor kring ämnesfältet, en intervjuguide. Frågorna ger respondenten möjlighet att fritt svara på dem och forskaren kan i stunden ställa följdfrågor fritt utifrån respondentens svar (Bryman, 2012). I detta arbete valde vi den semistrukturerade intervjumetoden med utgångspunkt i att det fanns oklarheter kring vad för information varje utvald respondent hade gällande vårt syfte. Således öppnade den semistrukturerade metoden upp för inhämtning av information som vi innan inte visste att vi skulle få ta del av.

## Urval

För att finna adekvata personer att intervjua utfördes ett målinriktat urval där personer söktes med utgångspunkt i deras koppling till och kunskap om projektet Bostad Först. Enligt Bryman (2012) är ett målinriktat urval ett strategiskt urval med syfte att söka deltagare som har kunskap inom det valda ämnesområdet. Initialt kontaktades Bostad Försts projektledare i Örebro för en första kontakt. Vid ett inledande möte med denne återfanns många namn vilka var, utifrån syftet, intressanta att kontakta för eventuell intervju. Verksamhetsledaren gav kontaktuppgifter till föreslagna deltagare och efter en överläggning kom vi fram till sju personer vilka upplevdes relevanta att tala med då de ingår eller har ingått i lednings- och styrgrupp för projektet. En representant från Ria Dorkas, två från Verdandi varav den ena är verksamhetsledaren för projektet, en representant från ÖBO, två från kommunen/socialförvaltningen samt politiker som är både ordförande (C) i programnämnd för social välfärd samt kommunalråd för social välfärd i kommunen. Dessa kontaktades i första hand via telefon men i vissa fall även via mail. Samtliga ställde upp på intervju.

## Litteraturanskaffning och källkritik

I studien har främst litteratur i form av böcker använts och sökts på Örebro universitetsbibliotek med sökord; *det civila samhället*, *civil society*, *hemlöshet Sverige*, *organisationsteori och Amnå*. Forskning har sökts via databaserna Summon och Social Service Abstract med sökord såsom; *Bostad Först*, *Housing First* och *civil society*. Inklusionskriterier var studier vilka var i fulltext, peer-reviewed samt skrivna på svenska eller engelska. Exklusionskriterier hade vi inga då forskning i ämnet är relativt litet. En del

artiklar, uppsatser och rapporter tillhandahölls av handledaren. Information kring de berörda frivilligorganisationerna Ria Dorkas och Verdandi söktes på respektive hemsida och även information kring Bostad Först i Örebro inhämtades från deras officiella hemsida. Det var svårt att finna adekvat forskning kring ämnet Bostad Först i Sverige då konceptet är så pass nytt. Den bakgrundsfakta som presenteras i *Bakgrund* är främst från avhandlingar kring projektet som genomförts i Helsingborg i samband med Lunds universitet. I studien har endast två forskningsstudier använts vilka är från USA och handlar om den modellen: Housing First. Detta för att belysa fördelarna som framkommit där men det är av vikt att understryka att amerikanska resultat ej går att direkt applicera på det svenska klimatet då välfärdssamhällena ser olika ut.

Källkritik presenteras som en bedömning kring huruvida den använda informationen är trovärdig samt var och när fakta skapats. Ytterligare aspekter av källkritik är vad upphovsmannen hade för syfte med att delge informationen samt vem upphovsmannen är (Edvardsson, 2003). I föreliggande studie förekommer en del andrahandskällor. Anledningen till detta beslut är dels att vissa böcker med originalkällor inte fanns att tillgå under studiens arbetsprocess samt att källorna har upplevts vara adekvata och med tydliga referenser till originalet såsom i statens offentliga utredningar (SOU). Målet har dock varit att försöka i den mån det går att använda originalkällor. Edvardsson (2003) menar att risken med andrahandskällor är att missuppfattningar kan ha skapats utifrån andrahandskällans tolkningar av originalets information. Detta har vi haft i åtanke när den typen av referenser använts. Det finns även svårigheter gällande att utläsa när och var källan skapats vilket också kan ses som en kritik gentemot de använda källorna.

### **Utformande av intervjuguide**

För att få svar på uppställt syfte ansågs intervjuer vara adekvat empiri då vi med utgångspunkt i en kvalitativ metod ville få tillgång till personers egna uppfattningar och tolkningar. Bryman (2012) förklarar att intervjuer är ett personligt datainsamlingsätt som bygger på att intervjuaren träffar respondenterna för att få svar på sina frågor. Intervjusituationen grundar sig i en personlig kontakt vilket å ena sidan kan vara positiv då en god kontakt kan skapa ett bra samtalsklimat där respondenten känner sig bekväm i situationen och svarar väl på frågorna. Å andra sidan kan en dålig kontakt bidra till att respondenten inte känner sig bekväm och således inte är villig att dela med sig av information (Bryman, 2012). Genom att ha vetskap om för- och nackdelar med den aktuella tekniken för den empiriska insamlingen anser vi att vi kunnat kringgå de svårigheter och hinder som uppstod. Vi försökte få respondenten att känna sig bekväma i situationen och därmed skapa ett bra samtalsklimat för att få så bra svar som möjligt. Enligt Bryman (2012) kan kvalitativa intervjuer vara antingen helt ostrukturerade eller semistrukturerade. En ostrukturerad intervju bygger på att forskaren improviserar de flesta frågorna utifrån innan tänkta ämnesområden. Den semistrukturerade intervjun bygger på en intervjuguide där det finns uppställda frågor som ställs till alla deltagare men där svarsalternativen är öppna och uppmuntrar till improviserade följdfrågor (Bryman, 2012). I våra intervjuer önskade vi följa en röd tråd för att hålla oss till ämnet och med en ostrukturerad kunde detta ha förbisett då intervjuer ter sig olika beroende på forskarens val av fråga. Med en ostrukturerad intervju hade vi också ökat risken för att ställa inadekvata frågor och missat att beröra områden som är viktiga för det uppställda syftet. Utifrån dessa nämnda nackdelar med en ostrukturerad intervju valde vi därför att använda oss av semistrukturerade intervjuer då det ökade chanserna att beröra alla de områden som var viktiga för vårt syfte. Det bidrog även till att en röd tråd skapas i det inhämtade materialet då samma grundfrågor ställdes till alla deltagare.

I den aktuella studien har två intervjuguides (se bilaga 1 och 2) utformats med utgångspunkt i intervjupersonernas bakgrund och roll inom projektet Bostad Först. Det finns liknande frågor i båda

guiderna men i intervjuguide 1 berörs fler frågor gällande frivilligorganisationerna och deras ideologi, projektets utförande samt samverkan sett utifrån organisationernas synvinkel. I intervjuguide 2 berörs frågor riktade mer mot exempelvis förflyttning av offentlig verksamhet till det civila samhället, idén bakom projektet samt betydelsen av driftsformen. Det finns tre teman i intervjuguiderna; förutsättningar, process och konsekvenser. Med *förutsättningar* menas faktorer som möjliggjort att projektet startats, samarbetet med det civila samhället och grunden för vilka frivilligorganisationer som ingick i projektet. Med *process* menas hur projektet faktiskt bedrivs beroende på driftsformen, med vilka medel det drivs samt hur samverkan ser och har sett ut mellan organisationerna och det offentliga. Temat *konsekvenser* ämnar att få insyn i vilka för- och nackdelar som uppstår beroende på driftsformen för den person som erbjuds bostad inom projektet.

## Genomförande av intervju

Semistrukturerade intervjuer har genomförts med utvalda respondenter vilka alla har kunskap inom det valda problemområdet. Intervjuerna baserades på intervjuguiden. För att vi i intervjuerna skulle kunna att ställa adekvata följdfrågor och därmed få ut så mycket som möjligt av dem valde vi att spela in våra intervjuer, efter samtycke med respondenten. Bryman (2012) menar att genom inspelning av intervjuer kan forskaren lägga större fokus på respondentens svar och ökar därmed möjligheterna att ställa adekvata följdfrågor. Vidare är inspelning även relevant för att forskaren ska minnas och därmed kunna använda allt det respondenten sagt, vilket kan vara svårt att hinna med när informationen endast nedtecknas skriftligt (Bryman, 2012). Två inspelningsinstrument användes av säkerhetsskäl, om den ena av någon anledning skulle sluta spela in under intervjun. Vi hade även i förväg skickat ut våra övergripande frågor till respondenterna så att de fick möjlighet att förbereda sig. Då båda forskare deltagit vid intervjuerna hade det på förhand bestämts vem som skulle starta intervjun men båda var välkomna att komma med följdfrågor. Tiden var uppskattad att uppgå till 30-50 minuter vilket också hölls med samtliga. Bryman (2012) menar att det även kan uppstå situationer där förförståelsen kommer att påverka i en intervju vilket kan ta sig uttryck i att intervjuaren ställer följdfrågor utefter dennes tidigare kunskap och inte efter vad respondenten faktiskt svarar. Vår förförståelse har således påverkat hur vi ställer följdfrågor och hur intervjun fortlöpte. En styrka är dock att vi var två som intervjuade vilket innebar att det fanns två olika förförståelser och därmed två perspektiv i tolkningsprocessen. Vidare bidrog de öppna frågorna i guiden till att vår förförståelse kunde förbises något och därmed erbjuda respondenten att svara utifrån sina egna personliga och känslomässiga erfarenheter.

## Databearbetning och analysförfarande

I föreliggande studie fanns en viss förkunskap om hemlöshet och ytterligare kunskap inhämtades från litteratur. Genom ett abduktivt förhållningssätt tilläts vi pendla mellan de olika kunskapskällorna för att kunna analysera våra resultat och därmed dra slutsatser. Fogh Kirkeby (1994) förklarar att abduktion innebär att en studie grundar sig i empiriskt material men att teori involveras i tolkningen av materialet. I arbetet pendlar forskaren mellan det empiriska materialet och den teoretiska grunden och det finns således ingen av dessa som föregår den andre (Fogh Kirkeby, 1994). I vår studie används därför både teori och empiri i en symbios för att kunna finna förståelse för vår empiri och för att kunna besvara syftet.

Intervjuerna spelades in och transkriberades därefter för att göra texten möjlig att överskåda och underlätta kommande analys. Bryman (2012) menar att transkribering bidrar till en säkrare informationskälla då informationen kan upprepas flera gånger samt att det bidrar till att det är lättare att utläsa användbara delar i intervjun. I studiens databearbetning var texten från transkriberingen

tydlig och med stora marginaler så att anteckningar skulle kunna ske mellan frågorna och svaren. Intervjuerna lästes flera gånger innan analysen påbörjades. Under arbetets gång sparades anteckningar för att i analysen och diskussionen minnas vad som tidigare uppkommit i diskussioner kring arbetet.

Ett empiriskt material kräver en analys av vad som faktiskt sagts och en kategorisering av informationen för att skapa en strukturell överblick (Brinkmann & Kvale, 2009). I föreliggande studie har intervjuguiden tematiseras utifrån tidigare forskning och därefter genomförde vi en tematisk analys av det inhämtade empiriska materialet. Bryman (2012) beskriver en tematisk analys som en strukturering av den information vilken inhämtats där material sammanställs och sätts under olika teman. Brinkmann & Kvale (2009) menar att forskaren går igenom materialet och söker samt nedtecknar gemensamma ämnen som respondenterna berör. Därmed gick vi igenom alla transkriberingar för att sammanställa olika kategorier som tydliggjorde vilka områden som var mest relevanta och förekommande i förhållande till vårt syfte. Utifrån de kategoriseringar, teman, som återfanns kommer grunden i analysen bygga på de återfunna gemensamma ämnena. Valda teman i studien är politikens förutsättningar och medverkan, frivilligorganisationernas engagemang för målgruppen, frånvaro av byråkrati samt samarbetsformer.

## **Studiens kvalitet**

Vi avsåg att med en kvalitativ metod studera personer med kunskap om det valda ämnesområdet projektet Bostad Först i Örebro och deras personliga upplevelser av ämnet. Enligt Bryman (2012) går äkthet och tillförlitlighet inom kvalitativa studier att jämföra med validitet och reliabilitet inom kvantitativa studier. Begreppen äkthet och tillförlitlighet syftar till att bedöma hur väl forskningen faktiskt studerar det ämne som är tänkt att studera samt att det genomförs på ett tillförlitligt sätt (Bryman, 2012). Med anledning av detta ansågs studiens äkthet och tillförlitlighet vara av större vikt att bedöma än validitet och reliabilitet vilka används främst inom kvantitativ forskning. Äktheten i föreliggande studie bedöms genomgående. Äktheten är dock främst centralt i arbetets slutskede där det varit av vikt att i helheten kunna se att syftet genomsyrar alla arbetets delar.

Tillförlitligheten bygger enligt Bryman (2012) på fyra grundpelare: credibility ( trovärdighet) - hur trovärdiga studiens fynd är, transferability (överförbarhet) - gäller resultatet på andra ämnesområden, dependability (pålitlighet) - gäller studiens resultat vid andra tillfällen samt confirmability (bekräftelsebarhet) - hur objektiv är studien och till vilken grad har forskarnas egna värderingar påverkat studien (Bryman, 2012). I föreliggande studie ämnade vi stärka tillförlitligheten genom att respondenterna själva fick validera den transkriberade intervjun för att kommentera denna samt att respondenten, om denne önskade, även fick godkänna de delar vi använde i studien. Två av respondenterna valde att nyttja denna möjlighet. Då vi är två forskare kunde vi också lättare uppmärksamma värderingar som kunde påverka studien, något som ökade bekräftelsebarheten. Svagheter gällande tillförlitligheten var att det empiriska materialet inte i helhet använts i studien på grund av mängden information som givits av respondenterna. Detta kan ha resulterat i att all information inte återges i studien samt att en del av respondenternas intressanta aspekter av ämnet sållats bort.

## **Etiska reflektioner**

Vetenskapsrådets etiska riktlinjer innefattar de fyra huvudkraven inom forskningsetik; informations-, samtyckes-, konfidentialitets- & nyttjandekravet (Vetenskapsrådet, 2014-10-05). Dessa fyra har beaktats nogsamt i studien. Detta innebär i praktiken att intervjupersonen fick information kring studiens innehåll, om dennes rätt att när som helst avbryta utan negativa följder



samt att denne skulle få läsa igenom, kommentera och godkänna materialet innan det användes. Intervjupersonens samtycke inhämtades genom underskrift i ett samtyckesbrev (se bilaga 3) och om någon respondent inte ville delta skulle hen inte utsättas för påtryckningar. Vi informerade intervjupersonen att deras uppgifter behandlas konfidentiellt, enligt konfidentiakitetskravet. Vidare har de insamlade uppgifterna inte användas för kommersiellt bruk eller för områden vilka inte är vetenskapliga.

Under intervjun försökte vi att i allra största mån låta respondenterna tala till punkt, dels för att visa respekt men även för att inte riskera att missa viktig information genom att börja med ett nytt ämne för tidigt. Vidare hanterades materialet med försiktighet och respektive intervju delgavs endast i helhet till den berörda respondenten. Vi har även reflekterat över intervjuareffekter som kan ha påverkat huruvida respondenterna kan vara ärliga i sina svar eller inte. Bryman (2012) förklarar att intervjuareffekter innebär att respondentens svar påverkas av vem som intervjuar. I föreliggande studie kan en effekt ha varit att vår studie kommer vara en del i en större utvärdering av projektet Bostad Först vilket kan bidra till att respondenterna förvränger sina svar på grund av deras beroende beroendeförhållande till respektive uppdragsgivare. Risker är därmed att respondenterna har svårt att svara utifrån egna tankar samt att de kanske är rädda för att "trampa någon på tårna" genom att svara på ett visst sätt. Ytterligare etiska frågeställningar gällande intervjupersonerna upplevdes relativt få då samtliga av dem är offentliga personer vilka svarar för en överordnad organisation samt att de är vuxna personer vilka har förmågan att avbryta om det inte känns bra. Viktigt att ta i beaktning var dock studieområdets utsatta klientel, de hemlösa, då det är en stigmatiserad grupp som berörs av sakfrågan. Vi har varit respektfulla i vår benämning av dem och haft i åtanke att det vi skriver kan komma att påverka de hemlösas framtid då studien kommer vara en del av en större utvärdering av projektet Bostad Först.

## RESULTAT OCH ANALYS

I detta avsnitt presenteras de empiriska resultaten och en analys av dem utifrån den analytiska ramen bestående av teorier och tidigare forskning som har relevans för vår studie. De empiriska resultaten innefattar sju intervjuer, vilka genomförts med involverade parter i projektet Bostad Först i Örebro; en representant från Ria Dorkas, två från Verdandi varav den ena är verksamhetsledare för projektet, en representant från Öbo, två från kommunen/socialförvaltningen samt politiker som är både ordförande (C) i programnämnd för social välfärd och kommunalråd för social välfärd i kommunen. Materialet kommer att presenteras utifrån tidigare nämnda teman: politikens förutsättningar och medverkan, frivilligorganisationernas engagemang för målgruppen, byråkrati samt samarbetsformer.

### Politikens förutsättningar och medverkan

Representanterna från Verdandi och Bostad Först uttrycker vikten av individens rätt till att få en bostad, trots eventuell missbruksproblematik. De menar att missbruk inte ska vara ett skäl till att människor inte har någonstans att bo och att alla människor har lika värde. Representant från Bostad Först uttrycker att varje individ behövs på ett eller annat sätt och att alla människor kan lyckas med att bo kvar i sin lägenhet med rätt förutsättningar och stöd. Vidare menar hen att hemlöshet kan drabba vem som helst, utifrån grunder såsom skilsmässa, sjukdom, arbetslöshet, missbruk och dylikt. Inom Bostad Först i Örebro har vissa av de individer, som numera fått tillgång till en bostad, varit hemlösa under ca 25 års tid. Representant från Ria Dorkas beskriver svårigheten

för en individ att bli drogfri när hen har mycket annan stress såsom att skaffa sig mat, hålla värmen och hålla sig ren.

“Alla människor blir inte nyktra och drogfria, ska man inte ha rätten till ett eget boende bara för det?” Representant från Bostad Först.

“Att inte ha någonstans att bo... hur i fridens da'r ska du överhuvudtaget kunna tänka på något annat i livet? (...) Och att bryta sitt missbruk i det, det är ju totalt omöjligt för det är ju det som på något vis hjälper dig att orka med detta(...)" - Representant från Ria Dorkas.

FN:s konvention om mänskliga rättigheter fastslår i artikel 25 § 1 att alla har rätt till en levnadsstandard vilken är tillräcklig för individens hälsa och välbefinnande vilket inkluderar bland annat bostad, mat och hälsovård. I Sveriges grundlag återfinns dessa rättigheter i RF kap. 1 § 2 och i SoL kap. 1 § 1 beskrivs socialtjänstens mål som de ska sträva mot för att främja rättigheterna. Frivilligorganisationernas representanter kan här ses vara opinionsbildare och röstbärare för en stigmatiserad grupp i arbetet med att samhället skall följa de lagar och konventioner som är uppställda av politiker, inte bara i Sverige utan även i Europa. Enligt representant från Ria Dorkas är det ett brott mot uppställda lagar kring mänskliga rättigheter och god levnadsstandard att en individ är hemlös. Det kan således ses som att Bostad Först är ett projekt som kämpar för att de mänskliga rättigheterna ska tas på allvar. Respondenternas svar gällande att en individ i det svenska välfärdssamhället varje natt måste leta upp en plats att sova på tolkar vi som att de anser att den sociala omsorgen inte tar sitt ansvar. Socialtjänstlagen är en ramlag och portalparagrafen är således inte tvingande utan angriper samhällets övergripande mål. Frivilligorganisationerna anser att det offentliga inte räcker till för att uppnå dessa mål och rättigheter eftersom att det fortfarande finns individer som inte har någonstans att bo. De vill således själva vara en drivande part i att denna målgrupp inte ska behöva fortsätta vara utan en egen bostad.

Representanter från frivilligorganisationer, Öbo och socialförvaltningen har stor tillit till det politiska styret i Örebro, och specifikt till ordförande (C) i programnämnden för social välfärd, som är ansvarig för sociala frågor där bland annat bostadsfrågan ingår. Ordförande själv belyser dock sin roll som en del av en större helhet, ett parti, som grundats genom en tro på folkrörelser och bygdelag. Han uppger att det också är en gemensam politisk ståndpunkt inom Örebro Kommun att satsa på det civila samhället och därmed har frivilligorganisationerna tilldelats en stor frihet.

“(...) Vi har ett kommunalråd som har ett enormt socialt engagemang och har som politisk värdering att det är det civila samhället som är de som ska ta över så mycket som möjligt av de sociala insatserna(...)" - Representant från Boendeenheten.

I mitten på 1900-talet bestod frivilligorganisationerna främst av folkrörelseprojekt där det fanns sammanslutningar av en mängd människor med samma vilja och stor drivkraft och utifrån det lyckades de påverka politiska beslut (Gavelin, 2011). Då centerpartiet är ett parti som är grundat i folkrörelser på 1900-talet är det rimligt att anta att partiet även idag arbetar för att stärka det civila samhällets roll i den sociala välfärden. Då den drivande politikern för projektet Bostad Först i Örebro representerar centerpartiet kan detta ses vara en bidragande faktor till att representanter från det civila samhället ges möjlighet att driva projektet.

## **Frivilligorganisationernas engagemang för målgruppen**

Utifrån våra intervjuer framkommer det att Ria Dorkas och Verdandi uppfattar att de är välkomna hos kommunen att ta initiativ för att utveckla den sociala servicen eftersom de har god kännedom om gruppen hemlösa. Den politiskt ansvarige för social välfärd i Örebro, Öbo och Örebro Kommun har ett stort förtroende för organisationerna Ria Dorkas och Verdandi då de båda under många år har arbetat med människor som står långt borta från det etablerade samhället såväl praktiskt med att stödja dessa människor i vardagen som med att påverka politiken. Ria Dorkas representant uppger att hen anser att de blir betraktade som professionella inom området trots att en del saknar relevant yrkesutbildning. Anledningen till förtroendet anser hen vara deras långa erfarenhet inom området och att de länge har arbetat med att lyfta fram frågor som rör den utsatta gruppen.

”(...) Nu går det inte, nu går vi till kommunen och vi gör nå't tillsammans, och kommunen är ju väldigt pigg på att vi gör saker, att vi tar initiativ.”- Representant från Ria Dorkas.

Medborgare i Sverige hade under 1970- och 1980-talet börjat anse att den tidigare starka välfärdsstaten inte längre kunde leva upp till de krav som folket ställde (Svedberg, 2005). Det civila samhället stärktes därmed och blev ytterligare en producent för insatser i samhället som kompletterade det offentliga. Det civila samhället stärkte även sin funktion som röstbärare och opinionsbildare (Harding, 2012). Ria Dorkas och Verdandi är, som en del av det civila samhället, fortfarande en stark röstbärare och opinionsbildare i och med deras starka initiativförmåga och arbete med att påverka politiken. Det faktum att politiker i Örebro, Örebro Kommun och Öbo har ett stort förtroende till organisationerna tolkas även vara ett resultat från frivilligsektorns utvecklade starka position. Vidare är en rimlig tolkning att den svenska välfärdsstaten även idag behöver kompletteras av andra producenter och således är det därför som Ria Dorkas och Verdandi har fått både resurser och förtroende att genomföra sociala insatser såsom Bostad Först. Frivilligorganisationerna anses vara ett gott komplement till det offentliga eftersom de har en lång erfarenhet av utsatta grupper och därmed kan utföra insatser ”lika bra” som det offentliga kan.

Representant för politiken i föreliggande studie uttrycker att Ria Dorkas och Verdandi är två starkt etablerade frivilligorganisationer i Örebro vilka drivs med en välorganiserad regi. Ria Dorkas representant beskriver hur de tar ställning till varje enskild sakfråga huruvida de ska ta på sig nya uppdrag från exempelvis kommunen. Representanterna från organisationerna uttrycker att de ställer krav på både den egna organisationen och individen som nyttjar dem. Representanterna från organisationerna påvisar att de har ett fritt spelrum i hur de vill strukturera sitt arbete och sina resurser. Dock förklarar ordförande (C) i programnämnd för social välfärd att organisationernas arbete ska kunna redovisas genom att ”komma till nämnd”, för att visa på att uppsatta mål följs. Vidare ska även redovisning ske gällande hur ekonomiska medel använts samt om det upprättade avtalet mellan kommunen och organisationen respekteras och följs.

”Vi följer ju upp föreningar. Och det har vi inskrivet i beslutet också, att man ska komma till nämnd en gång om året och föredra hur verksamheten fungerar, vad har man gjort? Hur många finns i programmet? Hur mycket har man och så.. Nu har vi slutrapport i nämnd som också nämnden tar ställning till formellt och då kan man ju säga att det här håller inte måttet. Men det är inte så att vi detaljstyr och säger att: nu ska ni minsann....den där individen där borde(...)” - Politiker.

”100 procent hjärta, jättefint, jättebra! Men det funkar inte i slutändan för att strukturen inte finns där. Så en blandning av föreningsengagemang, ideellt, och professionellt liksom (...)” - Politiker.

New Public Management ställer krav på ett gott ledarskap samt administrativ förståelse och ansvaret över arbetet får inte föregås av enbart en övertygelse utan det krävs kontroller från yttre



aktörer för att säkerställa detta (Christensen m.fl., 2005). Utifrån det empiriska materialet kan det tolkas som att det offentliga anammar ett synsätt med grund i NPM där de kräver mer ”bevismaterial” än endast en övertygelse kring att organisationerna Ria Dorkas och Verdandi tar ansvar över arbetet. Intervjupersonerna beskriver att det finns krav på en tydlighet gällande vilka administrativa ansvarsområden respektive part inom projektet har och således finns en struktur i den administrativa delen. De yttre kontrollerna som de nämner är det faktum att organisationerna måste gå till nämnden och redovisa vad som gjorts inom projektet och därmed ge det offentliga mer insyn i verksamheten och organisationernas ansvarstagande. Genom denna reglering ställs även krav på organisationerna att ansvaret inte får föregås av enbart en ideologisk eller religiös övertygelse utan att de skall följa de politiska besluten som fattas.

Frivilligorganisationernas engagemang kring de hemlösa bidrar inte enbart till kunskap om målgruppen, som ovan nämnt, utan respondenterna berättar att det även underlättar för den hemlöse i konkreta frågor såsom att be om hjälp och finna tillhörighet i samhället:

“(…) Ja det ger större frihet och större känsla av att inte vara kontrollerad. Det ger känsla av att inte tillhöra att vara utsatt.” - Representant från Socialförvaltningen.

“(…) De ska inte ta sig över tröskeln och gå till socialtjänsten. De ska gå över tröskeln och gå in på Ria som de gör varenda dag ändå.” - Politiker.

Representant för Verdandi menar att politikerna förespråkar att organisationen arbetar med sakfrågorna då de redan utsatta upplevs ha en större tillit för dem än för socialtjänsten och att de hos dem kan umgås och få stöttning utan att behöva ljuga. Vidare förklarar representant från socialförvaltningen att Ria Dorkas och Verdandi genom att erbjuda en kamratverksamhet bidrar till en social tillhörighet för de utsatta individerna. Svedberg (2005) redovisar studier som utfördes under 1990-talet att ideella insatser var av större vidd och betydelse då de kan erbjuda ett större emotionellt stöd på grund av deras erfarenhetsbaserade kunskap om målgrupperna än vad det offentliga kan. Vår studie har förvisso ej berört de hemlösas perspektiv på upplevelsen av att få vara en del av Bostad Först men samtliga respondenter redogör för hur de uppfattat vad de hemlösa anser. Respondenterna beskriver att de hemlösa har ett förtroende gentemot frivilligorganisationerna och att det finns en “enkelhet” i kontakten med dem. Då Verdandi har över 100 års erfarenhet i arbetet mot orättvisor i samhället och Ria Dorkas har arbetat i cirka 50 år med att motivera missbrukare att upprätthålla positiva relationer, kan dessa organisationer antas ha adekvata kunskaper för att motivera den berörda gruppen. Denna erfarenhetsbaserade kunskap kan bidra till en större trygghet och förståelse för den hemlöses situation, behov av emotionellt stöd och välmående. Det stöd som Verdandi och Ria Dorkas kan ge har de hemlösa inte upplevt att de fått från socialtjänsten tidigare.

### **Frånvaro av byråkrati**

Representanter från Ria Dorkas och Verdandi uttrycker att frånvaron av myndighetsutövningen är mycket positivt för de boende eftersom de inte behöver ansöka om bistånd för att kunna delta i projektet Bostad Först. De uttrycker att beslutsprocesserna inom projektet, såsom vägen från den hemlöses ansökan till att hen får sin egen bostad, blir mycket kortare när det är de frivilliga som är den drivande parten. Majoriteten av respondenterna upplever att frivilligorganisationerna inte har samma tvång på sig från högre instanser gällande bland annat dokumentation och beslutsvägar.

“Den stora fördelen med att det är frivillighetsorganisationerna är ju att det inte blir ett biståndsärende, för är det så ska alla insatser följas upp, och det ska tas nya

beslut om insatsen ska fortsätta och det ska dokumenteras.” - Representant från Boendeenheten.

“(…) Det tar mycket längre tid för någonting att hända i den kommunala världen och så ska det väl vara också, det är ju en sak och det kanske är, eller det är kortare beslutsvägar inom det civila samhället. Man har lite större flexibilitet och rörelsefrihet så men det är väl det som är skillnaden (…)” - Representant från Socialförvaltningen.

”(…) Det kan ju vara så att det faller in en läkartid på någons vägledares dag och den boende har ett behov av att ha sin vägledare med, ja då ändrar man och flyttar tiden så då tar man ledigt en annan dag och går in och jobbar då istället och så brukar det ju inte se ut i kommunen att man går in.” - Representant från Bostad Först.

Representant från Bostad Först menar på att de anställda vägledarna har mycket större möjligheter att styra sin arbetssituation i en frivilligorganisation än inom socialtjänsten. De är mer flexibla i en frivilligorganisation och kan förändra sin arbetstid utifrån de boendes behov. Bakka m.fl. (2014) menar att den byråkratiska maktutövningen i samhällets stora organisationer bidrar till att erfarna tjänstemän styr dessa utifrån en hierarkisk inriktning med kontrakt, avtal och regler. Verksamhetsledare och vägledare inom projektet Bostad Först är anställda av frivilligorganisationerna och detta är en stor skillnad gentemot en anställning inom socialtjänsten. I studien uppfattas socialtjänsten vara en regelstyrd byråkratisk verksamhet som innebär att de anställda har svårigheter att utvecklas på grund av mängden regler, avtal och kontrakt. Det finns även en maktutövning inom organisationen där det är många chefer och därmed en hierarkisk styrform vilket vidare bidrar till långa beslutsvägar. De anställda inom Bostad Först kan därmed undgå den hierarkiska maktutövningen eftersom att projektet drivs av en frivilligorganisation som inte tvingas till en strikt byråkrati. De anställda ges således större rörelsefrihet och flexibilitet i sitt arbete när det är den frivilliga sektorn som driver projektet. Vidare kan den låga graden av byråkratisering även vara positivt för de hemlösa eftersom beslutsvägarna blir kortare och de kan få en bostad mycket snabbare om de frivilliga driver projektet. Den mängd kontrakt, avtal och regler som styr stora organisationer såsom socialtjänsten kan även öka den hemlöses känsla av att vara kontrollerad via en myndighet, något som i en mindre icke-byråkratisk styrd organisation inte förekommer i samma utsträckning.

Vidare framkommer det i intervjuerna att det finns ett förändrat arbetssätt i Örebro Kommun gällande arbetet mot hemlöshet. Tidigare har kommunen utgått från boendetrappan men för ett antal år sedan togs den modellen bort. Trots detta finns delar av ”trappan” fortfarande kvar i Örebro med boenden såsom härbärgen, lågtröskelboenden och övergångsbostäder. Det uttrycks även en tydlig skillnad i synsättet och arbetssättet mellan Bostad Först och Örebro Kommun. Inom kommunen arbetar man med bostaden som medel och inom Bostad Först är bostaden målet.

“(…) Det är en ny, alltså det är ett sådant nytänkande. Vi har under så lång tid jobbat med trappstegsboende att man ska kvalificera sig för att komma till nästa steg, och att det har varit så under så lång period och att det här är ett sådant nytt tänk (…)” - Representant från Bostad Först.

“(…) Om man ska gå tillbaka till BF och hur man traditionell jobbar i kommunerna med olika insatser för hemlösheten så handlar det ju om en bostadsförskjutning. Ska vi använda Bostad som mål? Eller använda bostad som medel?” - Representant för Boendeenheten.

“(…) när jag hörde dem var det lite omvälvande för mig, för jag som de flesta andra har levt i tron om att först ska du vara drogfri och sen får du en bostad, eller man har ju haft de rutinerna i alla bostadskedjor och allting och när de då sa det där så kände jag när jag åkte hem att det där är ju fullständigt självklart. Det är ju en mänsklig rättighet att ha en bostad och jag började omvärdera mig själv gällande att varför misslyckas människor - jo för att man har inget boende och man håller sig inte drogfri och då kan man inte ha något jobb eller sysselsättning eller inte träffa sina barn och så vidare.” - Representant från Verdandi.

Knutagård och Kristiansen (2013) beskriver att det är svårt att införa nya metoder i en stark välfärdsstat då det sociala arbetet grundar sig i starka traditioner. De professionella är inte sällan stigberoende och har svårigheter att avvika från tidigare invanda arbetssätt (Knutagård & Kristiansen, 2013). Vidare förklaras att en förvaltnings fulländade byråkratisering ses vara en apparat där den professionelle har svårigheter att gå utanför den utstakade vägen (Bakka m.fl., 2014). Således är vår tolkning att Bostad Först kräver en viss grundinställning från de som arbetar med denna typ av hemlöshetsinsats, vilket skulle innebära ett nytänkande för många tjänstemän inom socialtjänsten då de tidigare har arbetat med bostaden som medel under mycket lång tid i och med boendetrappan. Detta kan tolkas som ett stigberoende. Tankesättet mot att arbeta med bostaden som mål kräver en förändring i hur de ser på arbetet mot hemlöshet och att förändra en sådan grundinställning och införa nya metoder i en så stor ”apparat” som socialtjänsten kan därför vara svårt. Stigberoendet kan därmed ses som en nackdel om socialtjänsten var de som skulle bedriva projektet.

## **Samarbetsformer**

Bostad Först drivs av frivilligorganisationer inom det civila samhället. Respondenterna uppger att det alltid har funnits ett samarbete mellan det civila samhället och den offentliga sektorn i Örebro Kommun. Samarbetet har bidragit till snabbare lösningar av uppkomna problem i projektet samt ökat kunskapen kring de olika representanternas expertområden.

”(…) Tanken är ju att det hela tiden ska vara smidigt att Öbo, beroendecentrum, psykiatrin, socialförvaltningen med alla de delarna såsom mottagning och försörjningsstöd hela tiden ska vara med.” - Representant från Verdandi.

“(…) Landstinget sitter med, socialtjänsten sitter med, och öbo, så man kan ju prata om de här svårigheterna som man har sett, eller det som funkat bra eller kan man göra en förändring och den stora ledningsgruppen har diskuterat samverkan med socialtjänsten hur den ska se ut (…)” - Representant från Verdandi.

Således beskrivs att både det civila samhället och det offentliga är parter i projektets arbetsgång, trots att det är frivilligorganisationerna som har huvudansvaret. Vidare nämns även Öbo:s medverkan, som i sin tur sägs ha ett vinstdrivande intresse. Representant från Öbo uttrycker att de har ett kundfokus och förklarar att om ”fel person” flyttar in i ett hus kan det påverka hela fastighetens rykte och de andra hyresgästerna. I Pestoffs (1998) välfärdstriangel (se figur 1) ses frivilligorganisationer som en mellanliggande tredje sektor i en triangel bestående av det offentliga, marknaden och samhället. Denna tredje sektor, frivilligsektorn, är icke-vinstdrivande och föränderlig beroende på vart i den mellanliggande ”cirkeln” organisationen befinner sig (Pestoff, 1998). I den aktuella studien kan Öbo tolkas vara en del av ”marknaden” med det vinstdrivande intresset och det kundorienterade arbetssättet. Socialtjänsten och politiken står för det ”offentliga” i triangeln. Frivilligorganisationerna placeras således in frivilligsektorn som står för icke-vinstdrivande organisationer. Detta kan tolkas som att frivilligorganisationerna, i sin mellanliggande ”cirkel” kan förflyttas beroende på organisationens arbete. Således kan alltså organisationerna som

driver projektet Bostad Först, placeras in i den överlappande delen mellan tredje sektorn och den offentliga sektorn eftersom att både socialtjänst, kommun och politik är en stor del i projektet, samtidigt som frivilligorganisationerna ändå är utgångspunkten och navet. Öbo kan, som ett kommunalt bostadsbolag, ses utgöra den högra, mindre triangeln som överlappar mellan den offentliga sektorn och marknadssektorn.

Deltagarna i den föreliggande studien uttrycker att det i projektet Bostad Först har funnits och fortfarande finns ett starkt samarbete mellan frivilligorganisationerna och det offentliga. Det tydliggörs dock att det är kommunens egna pengar som finansierar projektet. Vidare uttrycks det även att det finns en viss likhet mellan Bostad Först, som drivs av frivilligorganisationerna, och Övergångsbostäder, som drivs av kommunen, men att de inte konkurrerar ut varandra utan att de har olika målgrupper inom klientelet hemlösa och därmed kompletterar varandra. Respondenterna uttrycker vidare att det offentliga även är en stor samarbetspartner gällande att öka samverkan mellan instanser som kan stödja de boende samt för att i projektet bredda kunskapen kring ämnesområdet.

“Här pratar vi om den målgruppen som stod längst borta ifrån marknaden, att inte ens komma in på en övergångsbostad. Man ska inte vara kvalificerad att gå den vägen, och sen ska man ha varit borta från boendet många, många år. Det är ju en jättetydlig skillnad.” - Representant från ÖBO.

“(…) Kommunen är ju väldigt välvilligt inställd, både till projektet och också till vår verksamhet över huvud taget.” -Representant från Ria Dorkas.

Blennberger (1993:82) menar att i relationen mellan frivilligsektorn och den offentliga sektorn intas olika roller såsom finansiär och komplement. Om dessa roller intas av respektive sektor är det naturligt att båda parter är välvilligt inställda till varandra. Det finns även en möjlighet att det offentliga vill ha större inflytande i arbetet samt gärna vill samverka eftersom att de är finansiärer (Blennberger, 1993:82). De idéburna frivilligorganisationer ser sin roll som mycket betydelsefull och som ett komplement till det offentliga (Regeringen, 2008). Det kan tolkas som att respondenterna i studien upplever att de olika sektorerna har ett gott samarbete samt att det finns olika rollfördelningar i relationen mellan dem. Det offentliga, kommunen, är de som bidrar med pengar till projektet och därmed blir de direkt finansiär. En anledning till deras relativt stora delaktighet i projektet kan vara att de, på grund av rollen som finansiär, gärna vill ha inflytande och kunna påverka hur det bedrivs. Vidare uttrycks att frivilligsektorn ser sig som ett komplement till det offentliga i arbetet mot hemlöshet. Det vill säga att frivilligsektorns Bostad Först och de offentligas ”övergångsbostäder” inte konkurrerar med varandra eftersom att interventionerna riktar sig till olika typer av hemlösa.

Representanten från Bostad Först berättar om de två ledningsgrupperna inom projektet: lilla ledningsgruppen och stora ledningsgruppen. Den stora ledningsgruppen träffas en gång i halvåret och innefattar representanter från bland annat frivilligorganisationerna, socialförvaltning och Öbo. Vidare beskrivs den vara ett forum för att koordinera olika hjälpinsatser som de boende behöver eller kan komma att behöva och det diskuteras även kring hur vägarna till de olika hjälp- och stödverksamheterna ska samordnas. Representant från Bostad Först förklarar att den lilla ledningsgruppen är den drivande gruppen med deltagare såsom Ria Dorkas, Verdandi och Bostad Först. Denna grupp arbetar nära varandra och bistår varandra med lösningar på problem som uppstår i Bostad Försts verksamhet.

“(…) I den stora ledningsgruppen diskuteras samverkan med socialtjänsten hur den ska se ut (…)” - Representant från Bostad Först.

“(…) Den lilla är ju mer den löpande verksamheten. (…) Vad som händer i projektet och vad vi stöter på för problem, hur många som kommer in och så.” - Representant för Verdandi.

Koordination och kollaboration är två typer av samarbetsformer där den första innebär att samarbete sker via samordning av flera verksamheter och den andra innebär att samarbetet sker mer integrativt mellan verksamheterna men att de ändå har ansvaret inom den egna verksamheten (Boklund, 1995). Den stora ledningsgruppen som samverkar och gör de olika insatserna, från exempelvis psykiatri och socialförvaltningen, mer lättillgängliga kan således ses vara ett exempel på den koordinativa samarbetsformen. Det genomförs förändringar i arbetet genom att lägga fram frågor till de andra verksamheterna och deras ansvarsområden. Vidare kan den lilla ledningsgruppen ses som ett exempel på en kollaborativ samarbetsform där de arbetar integrativt med den löpande verksamheten. De delaktiga verksamheterna har sina egna ansvarsområden som grund i arbetet med projektet men går ihop med de andra verksamheterna gällande specifika ärenden för att finna lösningar på problem.

Politiker förklarar att kommunen har en önskan om att starka organisationer som Ria Dorkas och Verdandi ska ta på sig uppdrag som ligger inom det offentliga ramverk. Det finns även en rad åtgärder gällande det civila samhället och den sociala ekonomin som de senaste sex åren har antagits, såsom Överenskommelsen.

”(…) Sen har vi också sammanhanget Örebro Kommun och Örebro Kommun har utifrån politiska beslut sagt att man ska satsa på det civila samhället (…). Vi byggde ett helt batteri av åtgärder när det gällde civila samhället och den sociala ekonomin.” - Politiker.

“(…) Det finns liksom ingen motsättning mot att man kan stödja och bedriva båda verksamheterna och så.” - Representant från Boendeenheten.

Slutsatser utifrån 1990-talets studier var att det inte fanns någon faktiskt motsättning kring att ha välfärdsarbete från både det offentliga och det civila samtidigt (Svedberg, 2005). År 2008 antogs en överenskommelse mellan regeringen, Sveriges kommuner och Landsting samt ca 90 frivillighetsorganisationer med inriktning mot det sociala området (Regeringen, 2008). Överenskommelsen syftar till att tydliggöra samverkan och kan ses som ett resultat av de diskussioner som pågått under 1990-talet mellan offentlig sektor och den idéburna sektorn (Gavelin, 2011). Även kommunfullmäktige i Örebro Kommun beslutade kring ett, för kommunen eget, policydokument gällande politikernas vilja angående tjänstemännens samverkan med det civila samhället (Örebro Kommun, 2010). Den tillit och goda samverkan som finns i Örebro mellan det offentliga och det civila samhället kan således ses vara en utveckling utifrån de studier som påvisade att det är fullt möjligt att bedriva verksamheter i både frivillig och offentlig regi samtidigt utan att de konkurrerar med varandra. Studierna kan vidare ha bidragit till en förändring gällande att i större utsträckning använda det civila samhället i arbetet med den sociala välfärden. Således kan den nämnda utvecklingen ses ha lagt grunden för att Överenskommelsen ens skulle kunna ha skapats. Vidare kan en rimlig tolkning även vara att Överenskommelsen bidrog till att policydokumentet kring samverkan i Örebro skapades samt att det lokala samverkansdokumentet givit frivillighetsorganisationer större möjligheter att påverka och bidra i samhällsutvecklingen. Sammantaget ses de tidigare studierna, Överenskommelsen och policydokumentet som en viktig

grund till att frivilligorganisationer har kunnat driva projekt såsom Bostad Först, något som innan de nämnda faktorerna fanns kanske inte hade kunnat vara påtänkt eller ens möjligt.

## SLUTSATSER

Det framkommer i vår studie att det finns ett stort förtroende i Örebro Kommun mellan det civila samhället och politiker inom den sociala sektorn där den senare nämnda strävar efter att frivilligorganisationerna skall kunna bidra till att förbättra förutsättningarna inom social välfärd i kommunen. Ordförande (C) i programnämnd för social välfärd i Örebro är en drivande aktör som representerar ett parti vilket grundar sig i en tro på folkrörelser och bygdelag. Ordförande utesluter dock inte övriga partier i sakfrågan utan det understryks att det är en gemensam politisk ståndpunkt att ett samarbete skall främjas. Ria Dorkas och Verdandi, som står som huvudmän för projektet, uttrycker att de utgör ett nav som samverkar med det offentliga (kommunen och socialförvaltningen) och marknaden (Öbo). De förklarar också att det finns ett gott samarbete mellan parterna vilket bidragit till snabbare lösningar och ökade kunskaper då de befinner sig inom olika expertisområden.

Vi kan på en makronivå identifiera samhällseliga förklaringar till vilka faktorer som möjliggjort för Örebro Kommun att lägga över ansvaret för Bostad Först på det civila samhället. Reformen under de senaste decennierna har bidragit till en omvandling i samhället i stort och New Public Management är en ideologi som kan hjälpa till att förklara dessa. NPM står för den decentralisering från offentliga sektorn ut mot privata aktörer och ideella verksamheter. Det finns också en stark korporativistisk tradition i Sverige där det civila samhället till stor del tillåtit påverka det politiska klimatet och de olika parterna i projektet Bostad Först har på grund av detta en nära samverkan. I vår studie visar sig detta fenomen tydligt genom att politiken strävar efter att frivilligorganisationerna skall kunna bidra till att förbättra förutsättningarna inom social välfärd i kommunen. Vidare kan vi se ytterligare faktorer på makronivå som bidragit till ansvarsförskjutningen till det civila samhället. Historiskt sett finns starka traditioner i Sverige där frivilligorganisationer sedan 1800-talet funnits som både stöd och motståndare till statens företaganden. Det har emellertid gått i vågor beroende på hur stark välfärdsstaten varit men har sedan 1990-talet fått ett rejält uppsving. Genom Överenskommelsen som upprättades 2008 reglerades också samverkan mellan parterna. Detta kan ses grundas i det nyliberalistiska tanke sättet som florerar i samhället idag där en fri marknad öppnar upp för yttre aktörer och att detta kan bidra till ett större engagemang och även kompetens.

På mesonivå kan vi se hur Örebro's egna policydokument, som även det upprättades 2008, anses vara en väsentlig del i beslutet att lägga över ansvaret för Bostad Först på frivilligorganisationerna i Örebro. Detta kan tolkas ha bidragit till dels det förtroende som upplevs mellan parterna, till att det inte står i kontrast till varandra utan är ett komplement till varandra samt att det möjliggjort ansvarsförflyttningen med de tydligare utarbetade samverkansreglerna.

Projektet med den aktuella driftsformen har stor inverkan på mikronivå, både för personal och de boende. I studien har det framkommit att anställda inom frivilligorganisationer har ett friare arbetssätt då de inte regleras av lagar, regler och avtal i samma utsträckning som inom socialtjänsten. Arbetstiderna inom frivilligsektorn är även mycket anpassningsbara i förhållande till de boendes behov, vilket inte förekommer inom det offentliga. Det har vidare uppdragats att det kan vara svårare att ändra professionellas inställning gällande ett visst arbetssätt såsom boendetrappan,

på grund av en stark arbetstradition. Vi anser således att frivilligorganisationerna, som inte har den styrande invanda byråkratiseringen, har en större benägenhet att förändra sitt syn- och arbetssätt gällande att de hemlösa först ska få en bostad och sen arbeta med sin problematik. Frivilligorganisationernas låga grad av byråkratisering bidrar även till att det blir kortare beslutsvägar inom projektet och den hemlöse kan få en bostad snabbare när den drivande parten är det civila samhället. Då det inte är en myndighet som driver projektet ökar den boendes känsla av att inte vara kontrollerad. Ytterligare fynd är att det offentliga är finansiär i projektet och ses således ha en relativt stor delaktighet i projektet där de en gång per år kontrollerar hur de ansvariga arbetar med projektet.

Ytterligare en slutsats vi kan se är att det ofta handlar om en fråga gällande förståelse och kunskap för den utsatta gruppen. Då Ria Dorkas och Verdandi har lång tradition bakåt att hjälpa den specifika gruppen uppger samtliga respondenter att det är positivt för de hemlösa att organisationerna har en större förståelse för vad de behöver både fysiskt och psykiskt, jämfört med vad en socialsekreterare eventuellt skulle kunna göra. Genom att ha Ria Dorkas och Verdandi som drivande aktörer öppnas det också upp för att förenkla för den hemlöse att söka hjälp då denne antas uppleva ett större förtroende för organisationerna än för socialtjänsten. Detta på grund av att de hemlösa ofta redan har kontakt med organisationerna sedan tidigare och känner sig trygg i deras verksamheter gentemot dåliga erfarenheter i från socialtjänsten. Verksamheterna bidrar också till att finna en social tillhörighet genom att erbjuda en kamratverksamhet för de hemlösa.

Genom att se till slutsatserna som ovan nämnts anser vi ha funnit svar på studiens syfte.

## **DISKUSSION**

I föreliggande studie har empirisk data tillsammans med tidigare forskning och teorier analyserats för att söka svar på vårt syfte. Vår empiri är baserad på sju intervjuer med aktörer som varit delaktiga i att starta och genomföra projektet Bostad Först i Örebro. Under arbetets gång har ytterligare personer "dykt upp" som eventuellt kunde ha varit aktuella för att bidra med mer information som hade stärkt de empiriska materialets helhet. Men med anledning av studiens tidsomfattning och det redan strategiskt utvalda respondenterna beslutades dock att inte genomföra intervjuer med de personer som uppkom. Risken med detta kan således vara att viss information inte uppdagades på grund av valet av respondenter. Ytterligare begränsningar i studien är att den endast vinklar sig mot hur de faktiska förhållandena i Örebro Kommun sett och ser ut. Detta kan medföra svårigheter att statistiskt generalisera resultaten och kunna påvisa att driftsformen är en adekvat organisatorisk styrform för projektet även i andra svenska kommuner. Det är emellertid möjligt att på teoretiskt nivå generalisera resultaten.

För att skapa sig en vidare förståelse för huruvida projektet bedrivs när det offentliga är drivande aktör hade det varit intressant att studera andra kommuner där projektet Bostad Först bedrivs på det sättet, såsom i Helsingborg, i en jämförande studie. Men med anledning av omfattningen på en kandidatuppsats där både tidsaspekten och möjligheten till ett brett syfte är begränsad valde vi att inte fokusera på denna jämförande aspekt. Således är en jämförande studie ett nästa steg i förståelsen för vilken driftsform som leder till bäst resultat för den boende. Samtidigt är det en fördel att studien endast har fokus på projektet i Örebro Kommun då det gav möjlighet att utveckla förståelsen för driftsformen som ännu inte används på något annat ställe i Sverige. Det avgränsade fokusområdet kan även ha inneburit att respondenterna fått en möjlighet att lyfta fram det positiva



med denna typ av driftsform för att kunna sprida resultatet till andra städer. Då både den offentliga sektorn och frivilligsektorn representeras i studien kan fördelarna och nackdelarna med driftsformen styrkas från två olika håll. Det har dock identifierats olika perspektiv gällande vad som är viktigt att beakta i framtiden vid en förlängning av arbets sättet och driftsformen för att lyfta fram det som behöver fortsätta utvecklas.

Ett av de skilda perspektiv som funnits är ett ifrågasättande från offentligt håll gällande de ekonomiska resurser som krävs för att bedriva Bostad Först. Det fastslås från flera håll att Bostad Först liknar Örebro Kommuns egna insatser för hemlösa: Övergångsbostäder. Även där får den hemlöse tillgång till en egen lägenhet och har möjlighet att få ett förstahandskontrakt, dock efter en längre tid än inom Bostad Först. Den stora skillnaden mellan Övergångsbostäder och Bostad Först anses vara tillgången till ekonomiska resurser. Utifrån intervjuerna finns en önskan om att vidare studera de ekonomiska aspekterna kring projektet och dess driftsform. Bostad Först får, i förhållande till hur många boende de har, betydligt mycket mer ekonomiska medel jämfört med kommunens Övergångsbostäder. Den ojämna ekonomiska fördelningen kan, enligt representant Boendeenheten, enkelt försvaras så länge Bostad Först bedrivs som projekt då projektiden är begränsad, men denne menar att ett dilemma uppkommer då det blir permanent. Det förekommer även idéer kring att Övergångsbostäder skulle vara lika effektivt om de fick lika mycket resurser som projektet Bostad Först. Vidare har det lyfts fram i fler intervjuer att det kan finnas alternativ till Bostad Först som skulle kunna få samma positiva genomslag. Om det skulle bedrivas kommunalt finns även åsikter om att det skulle kunna bidra till en förenkling av organiseringen av resurserna samt en annan typ av samarbete då det redan finns upprättade arbetsformer inom det offentliga. Huruvida Bostad Först eller Örebro Kommuns övergångsbostäder skulle vara det mest kostnadseffektiva hemlöshetsinterventionen, förutsatt att de har tillgång till samma resurser, är således en relevant framtida forskningsfråga.

När vi sökt svar på vad som möjliggjort en förskjutning av ansvaret för projektet Bostad Först har respondenterna hänvisat till rådande politik och inte berört historiska faktorer som påverkat nutidens politik. Däremot har vi, utifrån studier om det civila samhällets historia, kunnat urskilja att det finns en tydlig utvecklingslinje under 1900-talet som måste beaktas. Qvarsell (1995) beskriver bildandet av folkrörelser: väckelserörelsen, nykterhetsrörelsen samt arbetarrörelsen som under 1800-talet verkade som en protest mot staten och dess insatser. Tidigt 1900-tal präglades av en stark statsdominerande välfärdsstat och de folkliga rörelserna fick backa då de ansågs vara "rester från förr" (Svedberg, 2005). På 1980-talet fick dock de ideella organisationerna ett uppsving som en konsekvens av 1970-talets förändringar mot en decentraliserad och mer individualistisk stat där begrepp som marknad, kund och service implementerades både inom privat och offentlig sektor (Amnå m.fl., 1985; Johansson & Ulfvensjö, 1990:2). Comaroff och Comaroff (2000) menar att det civila samhället har kunnat distansera sig från välfärdssamhället genom att det är en del av en "nyliberal kultur". Nyliberalismens filosofi handlar till viss del om att en fri marknad öppnar upp för en mer orienterad marknad där "leverantörerna" har en större inblick i vad "kunden" söker samt att mindre inblandning av staten kan bidra till en högre motivation för människor att arbeta och vara nytänkande. En fri marknad kan dessutom bidra till en effektivisering av verksamheter inom statens kompetensområde (Blomberg, 1997). Vi anser att det med denna bakgrund finns stora brister i att endast beakta nutida politik och hävda att det även är denna historik som är en bidragande faktor till att kommunen kan lägga över ansvaret för projektet Bostad Först på det civila samhället. Således kan urskilja historiska grunder till varför dagens samhälleliga klimat ser ut som det gör. Vi att det är av stor vikt att lyfta denna utveckling trots att historien, i föreliggande studies resultat- och analyskapitel, inte har fått någon uppmärksamhet. Vi resonerar även kring att nyliberalismen är



applicerbar på frivilligorganisationerna genom att de kan ses som "leverantörer" av en samhällelig insats vilka tar hänsyn till vad "kunden", den hemlösa, har för önskningar och behov och därmed kan driva arbetet för att förbättra livsvillkoren för de hemlösa med ett nytänkande och större engagemang.

## REFERENSER

- Almqvist, R. (2006). *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Amnå, E., Brytting, T., Ekman, A., Kolam, K. & Montin, S. (1985). *Kommunal decentralisering: Utvärdering av försöken med kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro*. (No. 1985:42). Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Amnå, E. (2005). Scenöppning, scenvridning, scenförändring, en introduktion. I E. Amnå (Red.). *Civilsamhället: några forskningsfrågor* (s. 9-36). Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlund.
- Bakka, J. F., Fivelsdal, E. & Lindkvist, L. (2014). *Organisationsteori: struktur, kultur, processer*. (6., rev. och aktualiserade uppl.) Stockholm: Liber.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (2010). *Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. (2. uppl.) Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Blomgren, A. (1997). *Nyliberal politisk filosofi - en kritisk analys av Milton Friedman, Robert Nozick & F. A. Hayek*. Nora: Nya Doxa.
- Boklund, A. (1995). *Olikheter som berikar? - möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg* (Socialhögskolan, nr 71 - 1995). Stockholm: Stockholms universitet.
- Blennberger, E. (1993:82). *Begrepp och modeller. Frivilligt socialt arbete - kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Fritzes.
- Bostad Först (2014). Bostad Först. [Elektronisk resurs] Hämtad den 10 december 2014 från <http://www.bostadforstorebro.se/>.
- Bostad Först Örebro (2013). *Verksamhetsberättelse 2013*. Örebro: Bostad Först.
- Brinkmann, S. & Kvale, S. (2009). *InterViews: learning the craft of qualitative research interviewing*. (2. ed.) Los Angeles: Sage Publications.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4. ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Coleman, W. (2013). *What was new about neoliberalism*. *Economic Affairs*, 33(1), 78-93. [Elektronisk resurs] Hämtad den 1 december 2014 från databasen Summon.
- Comaroff J. L. & Comaroff J. (2000). *Millennial Capitalism: First thoughts on a second coming*. *Public Culture*, 12(02). Sid. 291-343. Duke University Press.
- Dalin, R. (2006). *Eva-projektet - utvärdering av slutrapport (nr 2006:13) Västernorrland: Kommunförbundet*. [Elektronisk resurs] Hämtad den 4 december 2014 från [http://www.fou-vasternorrland.se/Filer/Rapporter/utvardering\\_av\\_eva.pdf](http://www.fou-vasternorrland.se/Filer/Rapporter/utvardering_av_eva.pdf).
- Edvardsson, B. (2003). *Kritisk utredningsmetodik - begrepp, principer och felkällor*. Malmö: Liber.
- Förenta Nationerna (1948). *FN's allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*. [Elektronisk resurs] Hämtad 30 oktober 2014 från <http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/manskliga-rattigheter-och-demokrati/fns-allmana-forklaring-om-de-manskliga-rattigheterna/>.
- Fogh Kirkeby, O. (1994). Abduktion. I H. Andersen (Red.). *Vetenskapsteori och metodlära: introduktion* (s. 143-180). Lund: Studentlitteratur.
- Gavelin, K. (2011). *Samverkan och påverkan - En studie av överenskommelser mellan två kommuner och idéburna organisationer* (2:a delrapporten). Stockholm: Överenskommelsen. [Elektronisk resurs] Hämtad den 28 november 2014 från [http://overenskommelsen.se/wp-content/uploads/2014/11/U2\\_web.pdf](http://overenskommelsen.se/wp-content/uploads/2014/11/U2_web.pdf).

- Gawell, M. (2005). Några aspekter av entreprenörskap i det civila samhället. Processer nära människor där även det långväga kan vara nära. I E. Amnå (Red.), *Civilsamhället: några forskningsfrågor* (s. 65-73). Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlund.
- Gulcur, L., Stefancic, A., Shinn, M., Tsemberis, S., & Fischer, S. N. (2003). *Housing, hospitalization, and cost outcomes for homeless individuals with psychiatric disabilities participating in continuum of care and housing first programmes*. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13(2), 171-186. [Elektronisk resurs] Hämtad den 19 oktober 2014 från databasen Summon.
- Göteborgs stad (2013). *Staden satsar på "Bostad först" mot hemlöshet*. Hämtad den 10 november 2014 från <http://goteborg.se/wps/poc?urlile=wcm%3Apath%3Agoteborg.se%2FAktuellt%2F7597f5a0-77b8-4217-9f04-b3c8783b6ae1&page=nyhetsarkiv.nyhet>.
- Harding, T. (2012). *Framtidens Civilsamhälle* (Framtidskommissionen Underlagsrapport, nr 3). Stockholm: Regeringskansliet. [Elektronisk resurs] hämtad den 15 december, 2014 från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:566826/FULLTEXT01.pdf>.
- Hela Människan (2014). Socialt arbete på kristen grund. [Elektronisk resurs] hämtad den 10 december, 2014 från <http://www.helamanniskan.se/>.
- Johansson, A. & Ulfvensjö, L. (1990:2). *Kommunalt organisationstänkande - En förstudie av kommunernas förändringsarbete under 1980-talet*. Örebro: Högskolan i Örebro
- Johansson, S. (2005). *Ideella mål med offentliga medel - förändrade förutsättningar för ideell välfärd*. Stockholm: Sober förlag.
- Knutagård, M. & Kristiansen, A. (2013). *Not by the Book: The emergence and translation of housing first in Sweden*. *European journal of Homelessness*, 7(1). s. 93-115. [Elektronisk resurs] Hämtad 19 oktober 2014 från [http://www.soch.lu.se/images/Socialhögskolan/Not\\_by\\_the\\_book.pdf](http://www.soch.lu.se/images/Socialhögskolan/Not_by_the_book.pdf).
- Padgett, D. K., Stanhope, V., Henwood, B. F., & Stefancic, A. (2011). *Substance use outcomes among homeless clients with serious mental illness: Comparing housing first with treatment first programs*. *Community Mental Health Journal*, 47(2), s. 227-232. [Elektronisk Resurs] Hämtad den 4 november 2014 från databasen Summon.
- Pathways to housing (2014). *Our Model*. [Elektronisk resurs] Hämtad den 24 november, 2014 från <http://pathwaystohousing.org/our-model/>.
- Pestoff, V. (1998). *Beyond the market and state: social enterprises and civil democracy in a welfare society*. Aldershot: Ashgate.
- Programnämnd Social Velfärd (sov 183:2012). Protokoll. Örebro Kommun. [Elektronisk resurs] Hämtad 29 november 2014 från <http://www.orebro.se/download/18.6ce4df6a13b9daba5ea80005823/1392723869080/Programn%C3%A4mnd+Social+v%C3%A4lf%C3%A4rd+december+2012.pdf>.
- Qvarsell, R. (1995). Mellan familj, arbetsgivare och stat. I E. Amnå (Red.). *Medmänsklighet att hyra?: åtta forskare om ideell verksamhet* (s. 19-46). Örebro: Libris.
- Regeringen (2008). *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. [Elektronisk resurs] Hämtad 6 november 2014 från <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/127687>.
- Regeringsformen 1974:152 [RF]. Stockholm: Regeringen.
- Socialstyrelsen (2009). *Boendelösningar för hemlösa personer - en kunskapsöversikt*. [Elektronisk resurs] Hämtad den 18 oktober 2014 från <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2009/2009-126-27>.
- Socialstyrelsen (2012). *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 - omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialtjänstlagen (2001:453) [SoL]. Stockholm: Regeringen.
- Stegö, C. (1990). Det civila samhällets ABC. I H. Arvidsson & L. Berntson (Red.). *Det civila samhället: [antologi]* (s. 20-28). Stockholm: Timbro.
- Stockholms stad (2013). *Bostad Först*. Hämtad 16 november 2014 från <http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Socialtjanstforvaltningen/Utvecklingsenheten/Utvecklingsprojekt/Bostad-Forst/>.
- Svedberg, L. (2005). Det civila samhället och välfärden - ideologiska önskedrömmar och sociala realiteter. I E. Amnå (Red.). *Civilsamhället: några forskningsfrågor* (s. 45-64). Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlund.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Förväntningar och spridning - en sammanfattande studie av den nationella överenskommelsens tre första år*. [Elektronisk resurs] Hämtad 17 december 2014 [http://overenskommelsen.se/wp-content/uploads/2014/11/U3\\_hela\\_web.pdf](http://overenskommelsen.se/wp-content/uploads/2014/11/U3_hela_web.pdf).
- Tsemberis, S. (2010). *Housing first: the Pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction*. Center City, Minn.: Hazelden.
- Verdandi (2014). Verdandi. [Elektronisk resurs] Hämtad den 10 december 2014 från <http://www.verdandi.se/>
- Vetenskapsrådet (1990). *Forskningsetiska principer: inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. [Elektronisk resurs] Hämtad 30 oktober 2014 från [http://www.vr.se/etik.4.3840d\\_c7d108b8d5ad5280004294.html](http://www.vr.se/etik.4.3840d_c7d108b8d5ad5280004294.html)
- Wenneberg, S. B. (2001). *Socialkonstruktivism: positioner, problem och perspektiv*. (1. uppl.) Malmö: Liber ekonomi.
- Örebro Kommun (2010). *Överenskommelse om samverkan i Örebro; Mellan det civila samhället och kommunen*. [Elektronisk resurs] Hämtad 5 november 2014 från <http://www.orebro.se/4855.html>.

## **Bilaga 1: Intervjuguide - lilla ledningsgruppen**

### **Förutsättningar:**

Hur kom idén om Bostad Först upp på agendan i Örebro Kommun?

Påverkar er organisations ideologi, värdegrund och/eller kristna tillhörighet projektets driftsform?

Vad styrs ert arbete av? Regelstyr? Mål- och resultatstyr?

Vilken funktion fyller ni inom den sociala välfärden i Örebro utöver projektet Bostad Först?

Varför tror ni att det är så få kommuner som driver projektet?

Vad grundar sig Örebros modell av Bostad Först i?

### **Process:**

Vilken uppgift har respektive ledningsgrupp (lilla och stora)?

Hur samverkar ni idag med inblandade aktörer (ex. Socialförvaltningen, ÖBO etc.)?

Hur har samverkan sett ut med:

- politiker,
- fastighetsägare
- andra aktörer?

Har ni något samarbete med de andra kommunerna som också driver projektet?

Vad har de anställda fått för stöd i arbetet med projektet?

Hur tror du att arbetet hade skiljt sig åt, gällande hur verksamheten bedrivs, beroende på om det var det offentliga (socialtjänsten) som bedrev projektet?

### **Konsekvenser:**

Vilken betydelse har driftsformen (*frivillig regi*) fått för;

- De boende
- De anställda
- Organisationerna

## **Bilaga 2: Intervjuguide - stora ledningsgruppen**

### **Förutsättningar**

Hur kom idén om Bostad Först upp på agendan i er verksamhet?

Vad tror du har möjliggjort en förflyttning av offentlig verksamhet till det civila samhället?

Vad var grunden till att du/er organisation valde att gå in i projektet?

Vad är fördelen/nackdelen med att frivilligorganisationer driver projektet?

Hur tror du att arbetet hade skiljt sig åt, gällande hur verksamheten bedrivs, beroende på om det var det offentliga (socialtjänsten) som bedrev projektet?

### **Process:**

Vad har din/verksamhetens roll varit inom projektet?

Vad ser ni för framtid för projektet, utifrån er verksamhet?

Varför tror du att det är så få kommuner som driver projektet?

### **Konsekvenser:**

Vilken betydelse, tror du/ni, att driftsformen (frivillig regi) fått för;

- De boende
- De anställda
- Organisationerna

## Bilaga 3: Samtyckesbrev

# Samtycke

### Syfte:

Syftet är att förstå varför Örebro Kommun valt att bedriva Projektet Bostad Först genom det civila samhället. Vidare är syftet att studera på vilket sätt denna typ av driftsform påverkar hur projektet Bostad Först bedrivs i Örebro samt vilka för- och nackdelar det medför.

### Deltagarens medgivande:

Härmed intygar jag att jag frivilligt deltar i studien förutsatt att följande riktlinjer uppfylls:

- All information jag lämnar kommer hanteras med största försiktighet och endast för studiens angivna syfte.
- Jag kan när som helst välja att avbryta mitt deltagande.

### Jag tillåter att:

- Intervjun spelas in.
- Det insamlade materialet får användas i studien.
- Det insamlade materialet får användas i en utvärdering av projektet Bostad Först i Örebro.
- Jag kontaktas under studiens gång för eventuella tillägg, förtydliganden eller klargöranden.

Underskrifter:

\_\_\_\_\_

Deltagare

\_\_\_\_\_

Intervjuare

\_\_\_\_\_

Namnförtydligande

\_\_\_\_\_

Namnförtydligande

Datum:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_